

# Analisis CSIS

## Pembenahan Sistem Politik Indonesia

### ANALISIS PERISTIWA

- *Tinjauan Perkembangan Politik:*  
Rekonstruksi Aceh, Poso dan Isu Politik Awal 2006
- *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*  
Laju Pertumbuhan Ekonomi yang Melambat
- *Tinjauan Perkembangan Regional dan Global:*  
Kasus Karikatur Nabi, Ancaman Nuklir Irak  
dan Isu-isu Strategik Lainnya

### ARTIKEL

- Amnesia Politik Partai Politik
- Ideologi Partai Politik
- Menegakkan Netralitas Birokrasi: Mungkinkah?
- Purifikasi Sistem Presidensial

ISSN 1829-5908



0 771 820 590 805



CENTRE FOR STRATEGIC  
AND  
INTERNATIONAL  
STUDIES

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sejak 1971 sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. *ANALISIS CSIS* adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam *ANALISIS CSIS* sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

## Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka ber-alaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab

Medelina K. Hendytlo

Dewan Redaksi

M. Hadi Soesastro, J. Kristladi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Raymond Atje, Edy Prasetyono, T.A. Legowo

Redaksi Pelaksana

Faustinus Andrea, Lilles Achmadi

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

1829-5908

# Analisis CSIS

Vol. 35, No. 1, Maret 2006

ISSN 1829-5908

## DAFTAR ISI

### PENGANTAR REDAKSI

2-3

### ANALISIS PERISTIWA

#### Tinjauan Perkembangan Politik:

##### Rekonstruksi Aceh, Poso dan Isu Politik Awal 2006

*Christine Susanna Tjhin dan T.A. Legowo*

4-18

#### Tinjauan Perkembangan Ekonomi:

##### Laju Pertumbuhan Ekonomi yang Melambat

*Imelda Maidir*

19-27

#### Tinjauan Perkembangan Regional dan Global:

##### Kasus Karikatur Nabi, Ancaman Nuklir Irak dan Isu-isu Stratejik Lainnya

*Alexandra Retno Wulan*

28-38

### ARTIKEL

#### Amnesia Politik Partai Politik

*Arief Priyadi*

39-51

#### Ideologi Partai Politik

*M. Djadijono*

52-67

#### Menegakkan Netralitas Birokrasi: Mungkinkah?

*Medelina K. Hendytio*

68-78

#### Purifikasi Sistem Presidensial

*I Made Leo Wiratma*

79-94



## PENGANTAR REDAKSI

**U**SAHA-USAHA perubahan dan pembenahan yang diarahkan pada perbaikan sistem politik Indonesia telah dilaksanakan sejak era reformasi, dimulai delapan tahun yang lalu. Usaha-usaha penting yang telah dilakukan, antara lain perubahan sistem pemilu, pembenahan partai politik serta penataan kelembagaan negara. Usaha-usaha yang menyangkut pembenahan partai politik, misalnya, hasilnya masih jauh dari memuaskan. "Performance" partai politik oleh banyak pihak, dipandang masih sangat buruk. Tujuan memperoleh kekuasaan melalui *recruitment* elite masih mendahulukan kepentingan kelompok, dibandingkan dengan kepentingan konstituen yang masih menjadi label oleh partai politik. Analisis CSIS dengan judul "Pembenahan Sistem Politik Indonesia", difokuskan pada analisis peran dan perilaku partai politik, serta penataan kelembagaan.

Tulisan pertama oleh *Arief Priyadi* , dengan judul *Amnesia Politik Partai Politik*, menyoroti ketidakmampuan partai politik dalam mengungkap dan menyelesaikan kekerasan masa lalu. Hak masyarakat korban kekerasan untuk memperoleh keadilan diabaikan partai politik, ketika mereka hanya menjadi kendaraan politik belaka, dan menempatkan kekuasaan sebagai tujuan utama. Padahal, seharusnya partai politik menjadi media untuk memperjuangkan kepentingan umum dan bukan kumpulan elite, yang hanya mengedepankan pragmatisme politik dan oportunisme semata-mata.

Tulisan kedua dari *M. Djadijono* dengan judul *Ideologi Partai Politik*, menyoroti tentang tidak adanya ideologi partai yang merupakan identitas partai. Dalam menjalankan fungsinya, partai politik sering lepas dari *platform* atau ideologinya, karena ideologi atau *platform* diterapkan dengan sangat longgar. Sementara bagi pemilih, ideologi atau *platform* tidak menjadi identitas.

Keterlibatan kader partai politik dalam mesin birokrasi pemerintah juga mendapat sorotan dalam tulisan *Medelina K. Hendytio* berjudul *Menegakkan Netralitas Birokrasi: Mungkinkah?* Masuknya kader politik dan politisi ke dalam mesin birokrasi perlu memperoleh perhatian, terkait dengan netralitas birokrasi yang perlu ditegakkan agar birokrasi dapat mengutamakan fungsi dasarnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Tulisan terakhir, dengan judul *Purifikasi Sistem Presidensial* , yang ditulis oleh *I Made Leo Wiratma*, membahas perlunya melakukan pemurnian sistem pemerintahan presidensial, yang selama ini dalam prakteknya mengalami kerancuan karena munculnya parameter parlementer. Diperlukan pemurnian pelaksanaan sistem pemerintahan untuk mencegah munculnya penumpukan kekuasaan ditangan presiden, sekaligus menjamin kewenangan

yang cukup ditangan presiden agar dapat menjalankan tugasnya secara maksimal.

Dalam terbitan Jurnal Analisis CSIS ini, juga disajikan tinjauan Perkembangan Politik, Perkembangan Ekonomi dan Perkembangan Regional dan Global, yang merupakan hasil analisis para staf CSIS terhadap berbagai isu selama tiga bulan terakhir 2006.

Maret 2006

REDAKSI

## DESAIN BARU SISTEM POLITIK INDONESIA



Penyunting: *Indra J. Piliang, dan T.A. Legowo*

Diterbitkan oleh: *Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta.*

Persoalan politik di Indonesia mengalami banyak perubahan. Hal ini ditandai dengan munculnya pengaruh partai-partai baru serta perkembangan dalam mekanisme penyelenggaraan pemilihan umum. Sejak 2005 secara serentak telah diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung di berbagai kabupaten, kota dan provinsi di seluruh Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa proses demokratisasi telah berjalan, bukan saja di tingkat nasional, tetapi juga di tingkat lokal.

Buku ini memaparkan berbagai dimensi dari perkembangan terakhir dalam bidang politik di Indonesia.

Selain menampilkan perspektif politik Indonesia yang biasanya terbagi dalam dikotomi politik aliran, buku ini juga membahas bagaimana membangun kerangka konseptual menyangkut sistem politik di Indonesia, termasuk hubungan antar lembaga negara.

Sebanyak 10 tulisan yang terangkum dalam buku ini masing-masing memiliki tema yang saling berkaitan, yang tidak bisa dibaca terpisah dari yang lainnya. Ada keterkaitan satu dengan lainnya mulai dari persoalan konstitusi hingga fungsi birokrasi dalam masa moderen. Dalam masing-masing tulisan, para penulis juga menyampaikan kerangka ideal sistem politik sebagaimana yang mereka harapkan. Buku ini diharapkan bermanfaat bagi masyarakat serta mampu memberikan inspirasi kepada mereka untuk ikut serta membangun dan membentuk tatanan baru politik Indonesia di masa depan.

2006. Cet. ke-1, 146 hlm.; 25 cm, ISBN 979-8026-92-6, Rp 45.000,00

Ongkos kirim 20%, Luar Jawa minimum Rp 25.000,00

**Centre for Strategic and International Studies**

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Tel 386-5532, Fax 380-9641, 384-7517



# Rekonstruksi Aceh, Poso dan Isu Politik Awal 2006

Christine Susanna Tjhin & TA. Legowo<sup>1</sup>

**D**IBANDINGKAN dengan permulaan tahun 2005, awal tahun 2006 tidak diwarnai berbagai peristiwa dramatis. Tidak ada lagi bencana alam yang maha-dahsyat sebagaimana yang terjadi di Aceh di penghujung 2004, kecuali indikasi adanya pengabaian atas luasnya lingkup bencana yang cukup memprihatinkan. Terlepas dari bencana Tsunami, secara politis Aceh memang telah mencapai perjanjian perdamaianya. Namun, perkembangan proses rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh pasca-Tsunami kelihatan sangat buruk.

Mayoritas korban Tsunami masih tetap saja berada di barak-barak atau tenda-tenda dan tempat-tempat pengungsian yang makin memburuk kondisinya. Aliran dana-dana bantuan kemanusiaan tidak terbagi secara adil dan merata. Sedangkan pekerjaan berjangka pendek ataupun panjang sulit dan bahkan tidak ber-

kembang. Demikian pula dengan pembangunan fasilitas layanan publik dan infrastruktur yang juga berjalan sangat lamban.

Setelah satu tahun, ternyata koordinasi dan diseminasi informasi merupakan inti dari segala persoalan. Meski telah didirikan Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh (BRR), lembaga-lembaga pemerintahan tampak tetap kurang mampu bekerja sama secara efektif. BRR yang semula amat diharapkan ini, sekarang kurang bergema dan menuai banyak kritik, terutama ketidaksesuaian antara tingginya gaji yang diterima para eksekutif BRR dengan rendahnya layanan-layanan yang mereka berikan.

Di samping itu, perdebatan sekitar pasal-pasal tentang keterwakilan politik dan alokasi pendataan dari sumber-sumber daya alam dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pemerintahan Nanggroe Aceh Darussalam juga menjadi bagian dari permasalahan rekonstruksi Aceh pasca-Tsunami. Ini juga terkait erat

---

<sup>1</sup> Penulis berterimakasih kepada Indra J. Piliang dan teman-teman lain di Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS atas masukan-masukan bagi laporan.

dengan proses pelucutan senjata dan proses reintegrasi dan pembangunan perdamaian yang menyangkut para mantan anggota dan pimpinan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang tengah berlangsung saat ini. Meskipun proses pelucutan senjata di Aceh berlangsung dalam suasana yang relatif positif (aman), tetapi reintegrasi tetap tergantung pada kemajuan proses rehabilitasi dan rekonstruksi, juga pada perkembangan politik nasional maupun di daerah.

RUU Pemerintahan NAD telah disampaikan oleh Kementerian Dalam Negeri dan Otonomi Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada Februari 2006. Panitia Khusus juga telah dibentuk di DPR untuk membahas RUU tersebut. RUU ini memang belum sempurna, karena itu banyak kritik yang ditujukan kepada substansi RUU ini dan proses-proses legislasi yang mengikutinya. Partisipasi Masyarakat Sipil dalam proses legislasi ini menjadi penting dan perlu dikelola melalui suatu proses pembahasan yang terbuka dan transparan di Parlemen. Partai-partai oposisi juga telah menyatakan keprihatinan mereka, dan opini publik juga telah mulai terbentuk. Bulan-bulan berikut ini akan dipenuhi dengan politisasi lebih jauh atas isu tersebut.

Keniscayaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) langsung juga mewarnai perdebatan dan menambah ketegangan terutama karena beragam kekuatan politik telah mulai melakukan kegiatan-kegiatan untuk pelibatan mereka dalam Pilkada. Tuntutan-tuntutan untuk pemekaran wilayah di

NAD juga merupakan bagian dari perdebatan yang semakin memanas di seputaran rekonstruksi Aceh pasca-Tsunami ini.

Selain NAD, Papua - suatu wilayah yang dipenuhi dengan konflik-juga tengah mempersiapkan diri untuk penyelenggaraan Pilkada dalam waktu dekat ini. Persoalan yang menggantung lama tentang status Provinsi Irian Jaya Barat juga tidak menunjukkan tanda-tanda akan segera diselesaikan dengan baik oleh Pemerintah Pusat. Elemen-elemen lokal juga kurang berhasil dalam menemukan penyelesaian terbaik atas masalah Provinsi Irian Jaya Barat ini, meskipun telah terbentuk Majelis Rakyat Papua (MRP).

Selain isu-isu tersebut di atas, awal tahun 2006 ini juga diwarnai isu kepemimpinan baru dalam lingkungan TNI. Marsekal Udara Djoko Suyanto telah dilantik sebagai Panglima TNI menggantikan Jendral Endriartono Sutarto. Ini merupakan pertama kali dalam sejarah modern Indonesia di mana Perwira Angkatan Udara menempati posisi tertinggi di jajaran TNI. Hal ini mengakhiri banyak perbincangan tentang persaingan antar angkatan di lingkungan TNI. Banyak harapan ditujukan untuk melihat reformasi lebih jauh dalam lingkungan TNI dengan pengangkatan kepemimpinan baru ini. Soal hak anggota TNI untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan umum, juga ramai dibicarakan bersamaan dengan tekanan-tekanan untuk reformasi TNI agar dijalankan lebih jauh lagi.



Pilkada di berbagai wilayah telah dilaksanakan. Sebagian besar penyelenggaraan Pilkada berlangsung relatif lancar. Tetapi, hasil-hasil Pilkada di beberapa daerah telah menimbulkan berbagai masalah, yang diikuti dengan ketegangan-ketegangan politik. Untuk mengatasi hal tersebut, telah diusulkan beberapa cara penyelesaian, di antaranya adalah keberadaan Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) yang independen secara hierarkis dan bertanggung jawab kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU), bukan kepada pemerintah. Pilkada di beberapa daerah yang mempunyai sejarah konflik akan sangat tergantung pada kehendak politik pemerintah untuk meningkatkan kualitas demokrasi lokal. Secara keseluruhan, pembaruan peraturan perundang-undangan politik yang ada sekarang ini, merupakan keharusan untuk menghindari inkonsistensi dan kerancuan pemahaman akibat perbedaan kepentingan-kepentingan jangka pendek.

Suatu persoalan menonjol dalam hubungan legislatif dan eksekutif berkaitan dengan kebijakan impor beras. Rencana kebijakan pemerintah untuk mengimpor beras dari Vietnam telah mengundang banyak protes dan kritik. Legislatif semula merencanakan untuk meminta penjelasan dari Pemerintah mengenai alasan-alasan di balik kebijakan impor beras ini. Meski pada awalnya mendapat dukungan mayoritas dalam sidang pleno DPR, namun selang beberapa hari setelah pemerintah melakukan beberapa manuver politik, hak memajukan pertanyaan (interpelasi) ini akhirnya dibatalkan. Hal ini

tentu saja membuat sulit untuk bisa memperoleh kesan yang baik tentang kinerja parlemen jika intervensi pemerintah terus berlanjut tanpa tanda-tanda penolakan yang meyakinkan dari parlemen.

Hal-hal lain termasuk perselisihan perbatasan antara Indonesia dan Timor Leste, pada akhirnya juga membawa permasalahan-permasalahan perbatasan lainnya. Pemboman di Poso dan tindakan anti terorisme di sana merupakan suatu ilustrasi tentang perlunya reformasi di sektor keamanan secara menyeluruh. Ini juga harus didukung oleh penegakan sistem peradilan. Sayangnya, jalan menuju reformasi peradilan juga sangat terjal, seperti diindikasikan oleh perselisihan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial setelah yang terakhir menyerukan perlunya dilakukan seleksi ulang bagi hakim-hakim agung di Mahkamah Agung, yang rekam jeaknya diragukan dan bahkan memalukan. Seruan ini muncul terutama setelah terjadinya penyelidikan atas Hakim Agung yang dituduh melakukan tindak pidana korupsi.

## ACEH: SATU TAHUN SETELAH TSUNAMI

Apa yang terjadi satu tahun setelah bencana Tsunami menerjang Nanggroe Aceh Darussalam (NAD)? Peristiwa tersebut rasanya baru saja berlalu ketika dunia dikejutkan oleh dahsyatnya kerusakan yang melanda Lautan Hindia dan ketika solidaritas global mencapai puncaknya. Semua itu telah menimbulkan suasana baru bagi wilayah bagian Barat



Indonesia, yang telah dilanda konflik selama tiga dekade, jauh sebelum terjadinya gempa bumi dan Tsunami yang merusak. Penandatanganan *Memorandum of Understanding* (MoU) antara wakil-wakil Pemerintah Indonesia dan GAM di Helsinki, menambah tantangan-tantangan baru bagi Aceh. Perkembangan apa yang telah terjadi selama satu tahun ini?

## Pembangunan Perdamaian

Proses pelucutan senjata dan relokasi yang dipantau oleh *Aceh Monitoring Mission* (AMM) berlangsung relatif lancar, meski sempat terjadi kasus-kasus kecil yang kurang berarti. Personil TNI dan mantan anggota GAM telah menunjukkan kebesaran jiwa mereka untuk memenuhi semua persyaratan yang disepakati dalam MoU Helsinki. Pemberian amnesti (pengampunan) bagi tahanan-tahanan politik juga berlangsung lebih baik dari yang diharapkan. Terdapat sejumlah kecil kasus-kasus khusus, di mana pejabat-pejabat setempat tidak dapat menentukan apakah beberapa tahanan tertentu adalah benar-benar tahanan politik, ataukah tahanan kriminal. Secara keseluruhan, kinerja proses-proses ini cukup membanggakan.

Di tengah proses reintegrasi mantan anggota GAM yang sedang berlangsung, muncul beberapa isu sensitif, terkait dengan pembagian dana reintegrasi dan daftar mantan pejuang (tentara) GAM yang berhak memperoleh dana tersebut. TNI khawatir bahwa pembagian dana reintegrasi ini, akan dimanfaatkan selanjutnya untuk gerakan-gerakan separatis. Mantan anggota GAM, di sisi lain, khawatir akan

digunakannya daftar itu untuk mengeksekusi mantan pejuang (tentara). Masalah menjadi semakin rumit ketika muncul alternatif gagasan pembagian kelompok (melalui mantan pemimpin lokal GAM). Hal ini telah menimbulkan kekhawatiran bahwa dana tersebut akan digunakan oleh para mantan elite GAM untuk tujuan-tujuan politik dan kepentingan mempertahankan rantai komando di antara para mantan tentara GAM.<sup>2</sup>

Perkembangan sebagaimana diuraikan atas jelas amat konstruktif bagi proses pembangunan perdamaian secara menyeluruh. Meski demikian, proses pembangunan perdamaian akan amat tergantung pada sejauh mana rekonstruksi Aceh pasca-Tsunami berhasil dilakukan dan pada kondisi di mana perkembangan politik akan berlangsung, khususnya dalam hal penyelenggaraan Pilkada langsung dan pemenuhan pokok-pokok dari MoU Helsinki.

Reskonstruksi pasca-Tsunami menentukan keseluruhan prospek kesejahteraan masyarakat, yang akan menciptakan penerimaan masyarakat atas performa atau kinerja pemerintahan setelah bencana Tsunami. Ini juga terkait dengan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat setelah apa yang mereka miliki dihempaskan oleh bencana alam. Ini penting untuk pemeliharaan keselarasan sosial dan pencegahan kemungkinan konflik horizontal jika kesenjangan kesejahteraan semakin melebar.

<sup>2</sup> ICG Asia Briefing No. 44, *Aceh: So Far So Good*, 13 December 2005.



Perkembangan politik di Aceh terkait erat dengan penyaluran beragam aspirasi politik, khususnya kepentingan mantan anggota GAM, sebagai pilihan-pilihan alternatif untuk membangun kembali kesalingpercayaan antara warga Aceh dan Pemerintah setelah masa-masa konflik selama tiga dekade. Esensi perjanjian perdamaian adalah mengalihkan perang bersenjata menjadi perang dalam arena politik. Jika pemerintah tidak menunjukkan komitmen untuk memenuhi pokok-pokok dalam MoU, terkait dengan keterwakilan politik, kemungkinan atas terjadinya konflik-konflik bersenjata akan muncul kembali dan harapan-harapan untuk berlangsungnya demokrasi di Serambi Mekah ini akan kembali memudar.

### Rekonstruksi dan BRR

Peringatan satu tahun Tsunami diwarnai dengan kekecewaan atas janji-janji yang tidak terpenuhi akibat lambannya proses rehabilitasi dan rekonstruksi. Hal ini tampak dalam sinisme yang spontan serta meluas atas kinerja Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh (BRR). Dari jumlah yang ditargetkan, ternyata hanya 20% perumahan dan pemukiman telah dibangun, sehingga 70.000 pengungsi masih berada di berbagai tenda, barak dan menumpang di rumah orang lain. Masyarakat masih mengalami kesulitan untuk memperoleh fasilitas kesehatan, sanitasi dan air bersih.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Yappika, *Civil Society Mapping Report 2006*. Laporan ini didasarkan pada berbagai penilaian dengan metode di 91 kecamatan dari 10 kabupaten di NAD. Kelompok-kelompok diskusi terfokus, diskusi-diskusi kelompok di pedesaan,

BRR sebagai "superbody" yang seharusnya mengawasi rekonstruksi Aceh, tidak terhindarkan menjadi sasaran kritik. Dalam suatu konferensi pers sebelum peringatan satu tahun, Kuntoro Mangkusubroto, Kepala BRR menyatakan bahwa dari total anggaran Rp 3,9 trilyun yang dialokasikan untuk tahun 2005, hanya Rp 1,5 trilyun yang telah terealisasi.<sup>4</sup> Selain itu, muncul berbagai kritik yang berkaitan dengan pengeluaran BRR untuk gaji pegawai/staf BRR. Alokasi anggaran untuk gaji staf BRR mencapai Rp 285,12 juta atau 2,97% dari total anggaran sebesar Rp 9,6 trilyun.<sup>5</sup> Alokasi anggaran tersebut dianggap berlebihan karena kinerja BRR untuk rakyat Aceh dianggap belum memadai dan tidak sesuai dengan yang diharapkan.

Masalah lain yang timbul sebenarnya merupakan masalah lama sejak awal merespon akibat bencana. Masalah ini meliputi: lemahnya koordinasi di antara lembaga dan badan pemerintahan; perencanaan program rekonstruksi yang terpusat tanpa pelembagaan partisipasi publik secara sungguh-sungguh; sosialisasi yang tidakimbang tentang peran dan

wawancara, observasi dilakukan dengan melibatkan lebih 300 wilayah pengusian yang tersebar di kecamatan-kecamatan tersebut.

<sup>4</sup> Kurs dolar AS terhadap Rupiah AS\$1 = Rp 10.000.

<sup>5</sup> Daftar gaji bulanan didasarkan pada DIPA 2005: Kepala BRR Rp 75 juta (AS\$ 7,500); Wakil Kepala BRR Rp 62,5 juta (AS\$ 6,250); Sekretaris Umum dan Wakil Sekretaris Umum Rp 56 juta (AS\$ 5,600). Tambahannya, masing-masing pejabat ini memperoleh Rp 210 juta Rupiah (AS\$ 21,000) untuk tunjangan perumahan.



fungsi BRR; penyelesaian-penyelesaian yang lebih berorientasi jangka pendek daripada berorientasi jangka panjang (khususnya yang terkait dengan pengalihan pengetahuan dan atau keahlian kepada masyarakat setempat untuk memungkinkan mereka menangani program-program rekonstruksi pada saat ditinggalkan oleh badan-badan internasional); pengaturan yang kabur untuk sertifikasi tanah dan hak milik; pengaturan yang lemah tentang layanan-layanan publik yang utama, seperti kesehatan, air dan sanitasi, dan juga pendidikan; meningkatnya jumlah pengangguran dan kelangkaan peluang lapangan kerja, baik untuk keperluan jangka pendek maupun jangka panjang; dan banyak lagi masalah lainnya.

Persoalan lain yang menonjol adalah melebarnya kesenjangan sosial-ekonomi di dalam masyarakat, khususnya jika terkait dengan faktor-faktor mantan anggota GAM. Orang-orang muda Aceh yang berpendidikan sangat diuntungkan dengan memperoleh pekerjaan yang bergaji tinggi dari badan-badan internasional. Pekerja-pekerja lain yang berpendidikan dan/atau berkeahlian tinggi didapat dari merekrut orang dari luar kota dan bahkan luar negeri. Keadaan seperti ini telah menimbulkan kecemburuan sosial bagi sejumlah besar orang Aceh yang pendidikannya tertinggal akibat konflik yang berkepanjangan.

Selain itu, sebagian besar para pengungsi tidak memiliki pekerjaan. Mereka juga tidak dapat sepenuhnya menggantungkan diri pada alokasi jatah hidup

(jadup) yang diperoleh dari dana bencana alam. Tambahan persoalan adalah bahwa mantan anggota GAM memperoleh alokasi jatah hidup lebih besar dan tanah garapan, yang mereka tidak miliki sebelum menjadi anggota GAM. Ketegangan-ketegangan sosial yang mungkin memicu konflik-konflik horisontal, merupakan bagian dari konsekuensi-konsekuensi yang dikhawatirkan terjadi, akibat dari masalah-masalah tersebut. Pemerintah seharusnya tidak membiarkan masalah-masalah ini berlarut-larut, jika hanya akan menguji toleransi dan kemampuan bertahan hidup masyarakat Aceh.

### **Pemerintahan NAD: RUU, Pilkada dan Pemekaran**

Di tengah proses rekonstruksi yang lamban, harapan-harapan untuk membangun kesalingpercayaan diuji kembali melalui proses pelebagaan politik baru di Aceh. Secara umum, suasana pembangunan politik di Aceh saat ini jauh lebih kondusif dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya dalam sejarah Aceh. Partisipasi masyarakat benar-benar semakin luas dan lebih dinamis terutama karena mereka tidak lagi ketakutan di bawah tekanan konflik.

Beberapa kunci pembangunan politik di wilayah itu terdapat dalam proses legislasi RUU tentang Pemerintahan Aceh, Pilkada yang segera akan dilaksanakan, dan perdebatan tentang pemekaran Provinsi NAD menjadi tiga provinsi (NAD, Aceh Leuser Antara atau ALA, dan Aceh Barat Selatan atau ABAS).



MoU Helsinki menetapkan bahwa pembentukan UU tentang Pemerintahan Aceh yang baru, harus selesai paling akhir 31 Maret 2006, sebelum penyelenggaraan Pilkada. Proses legislasi RUU tentang Pemerintahan Aceh merupakan ilustrasi "persaingan" antara partisipasi masyarakat dan birokrasi yang sentralistik. Beragam rancangan undang-undang dibuat sejak September 2005. Melalui berbagai konsultasi publik (termasuk dengan masyarakat sipil, elemen-elemen mantan GAM, akademisi, dan pemuka-pemuka agama) yang difasilitasi perwakilan pemerintah dan badan-badan internasional, rancangan-rancangan ini dikompilasi dalam suatu rancangan undang-undang yang menjadi inisiatif DPRD Aceh, yang kemudian pada Desember 2005 disampaikan kepada Kementerian Dalam Negeri untuk dibahas lebih lanjut. Di antara isu-isu yang ramai dibicarakan adalah berkaitan dengan partai politik lokal, calon-calon independen, alokasi sumber-sumber daya alam, dan Wali Nanggroe.

Proses-proses pembahasan di Departemen Dalam Negeri (Depdagri) nampaknya tidak terlalu transparan dan terbuka seperti pembahasan di DPRD Aceh. Pada saat-saat tertentu pemerintah memberi sinyal-sinyal yang beragam atas berbagai isu-isu utama yang "panas". Pada awal Januari 2006, misalnya, M. Ma'ruf, Menteri Dalam Negeri, mengatakan bahwa Jakarta sementara ini tidak mengakomodasi keberadaan partai-partai politik lokal, sementara menunggu pertimbangan-pertimbangan dari DPR-RI. Tetapi kemudian, Wakil Presiden RI

memastikan komitmen pemerintah untuk merealisasi setiap tuntutan yang ditentukan dalam MoU Helsinki.

Akhirnya pada 26 Januari 2006, draf RUU PA dari Depdagri disampaikan kepada DPR untuk dibahas. Termasuk di dalam draf itu adalah pasal tentang partai politik lokal, yang sebelumnya hendak dibatalkan. Tetapi kalangan masyarakat sipil mencatat beberapa pasal yang "hilang" yang terkait dengan calon independen dan beberapa isu penting berkaitan dengan alokasi sumber-sumber daya alam. Ini telah mendorong suatu kampanye damai yang ditujukan kepada DPR, untuk menggunakan draf RUU yang dibuat DPRD Aceh daripada draf Depdagri sebagai acuan pembahasannya.

Sidang Pleno DPR, sudah menetapkan pembentukan Panitia Khusus (Pansus) untuk RUU PA. Pada akhir Februari 2006, anggota DPR Fraksi Partai Golkar (FPG), Ferry Mursyidan Baldan terpilih sebagai Ketua Pansus. Wakil Presiden Jusuf Kalla, juga Ketua Umum Partai Golkar, yang memainkan peran penting dalam penandatanganan MoU Helsinki, telah menginstruksikan anggota-anggota FPG di DPR untuk mengakomodasi pasal-pasal yang mengatur tentang partai politik lokal dan calon independen.

Sebagai catatan, meski pasal-pasal tentang partai politik lokal sudah ditetapkan, pengaturan tentang calon-calon independen bersifat kabur. Pasal 1.2.2 dari MoU Helsinki menyatakan bahwa "...rakyat Aceh akan mempunyai hak mengaju-



kan calon-calon untuk posisi-posisi yang akan dijabat oleh pejabat-pejabat terpilih untuk bersaing dalam pemilihan-pemilihan umum di Aceh pada April 2006 dan seterusnya." Meski tidak terdapat pengaturan yang eksplisit tentang calon-calon independen, tuntutan untuk masalah ini saat ini sangat kuat, dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya, sebagian karena hal ini merupakan bagian dari kampanye politik GAM untuk mendapatkan dukungan rakyat melalui persaingan politik, bukan melalui peperangan bersenjata.

Di antara berbagai pandangan yang berbeda adalah gagasan untuk menunjuk mantan petinggi GAM sebagai pemimpin Aceh. Gagasan ini mungkin terlalu dini dan kurang adil. *Pertama*, gagasan ini mengabaikan esensi dari pemilu yang adil dan bebas, yang merupakan bagian utama prinsip-prinsip demokrasi. *Kedua*, gagasan ini juga mengabaikan kearifan lokal dalam merespon konflik selama tiga dekade. Mantan petinggi dan anggota GAM, seharusnya juga berjuang untuk memenangkan dukungan rakyat Aceh, dan mereka mestinya juga bersaing dengan pejabat-pejabat pemerintahan, pemimpin-pemimpin masyarakat setempat, pemuka-pemuka agama dan sebagainya. Keseluruhan persaingan ini, jika berlangsung secara bertanggung jawab dan adil, akan merupakan pelajaran yang amat bermakna bagi penyelenggaraan demokrasi bukan hanya di Aceh tetapi juga di seluruh Indonesia. Dengan argumentasi ini, pembahasan RUU PA di DPR, dapat terfokus pada semangat untuk membangun perdamaian di Aceh.

Suatu putaran proses legislasi akan segera diagendakan. Oposisi utama berasal dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) pimpinan Megawati Soekarnoputri, yang sejak awal sudah menolak gagasan-gagasan di balik MoU Helsinki dan mengkhawatirkan atas konsekuensi-konsekuensi yang mendisintegrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Oposisi yang nyaris "buta" ini telah mendapat banyak kritik tajam dari berbagai kalangan masyarakat sipil, terutama yang menaruh kepedulian pada demokrasi di Aceh. Mereka percaya bahwa setiap usaha untuk menghambat proses legislasi dengan agenda politik tertentu, akan mencederai proses-proses perdamaian di Aceh yang kini tengah berlangsung.

RUU PA merupakan ujian bagi kesalingpercayaan antara pemerintah dan masyarakat Aceh. Tuntutan dan desakan untuk perdamaian dan keadilan di Aceh benar-benar telah melampaui kekhawatiran atas disintegrasi Indonesia. Jika proses-proses legislasi berlangsung dan/atau dilaksanakan secara tidak transparan dan kurang melibatkan partisipasi publik, dan lebih penting lagi, tidak seiring dengan MoU Helsinki, kesalingpercayaan itu tidak akan benar-benar tumbuh dan terwujud. Hanya setelah UU PA ini disahkan, Pilkada di Aceh dapat diselenggarakan.

Semula Pilkada diagendakan pada bulan April 2006. Namun, melihat perkembangan yang berlangsung, pihak-pihak yang terlibat dalam penandatanganan MoU Helsinki telah sepakat untuk menunda Pilkada hingga Juni 2006.



Pilkada akan diselenggarakan bukan saja untuk Gubernur Aceh, tetapi juga 18 Bupati dan Walikota. Pilkada di Aceh ini, akan benar-benar merupakan contoh yang menarik bagi pengembangan demokrasi lokal di Indonesia karena akan melibatkan partai politik lokal untuk pertama kali dalam sejarah reformasi politik Indonesia.

Sehubungan dengan masalah pemekaran wilayah, pada awal Desember 2005, berbagai perwakilan masyarakat dari beberapa wilayah di Aceh, berkampanye untuk wilayah ALA dan ABAS. Wacana pemekaran di Aceh bukan merupakan hal yang baru. Pemisahan berdasarkan kesukuan sudah menjadi pembicaraan sejak tahun 2000. Tetapi, kampanye terakhir tentang pemekaran ALA dan ABAS ini bertepatan waktunya dengan berbagai proses penyelesaian masalah di Aceh, sehingga memperoleh perhatian yang besar juga. Namun demikian, nampaknya pemerintah tidak terlalu banyak mengakomodasi kepentingan-kepentingan yang terkait dengan pemekaran ini. Tuntutan atas pemekaran ini dianggap hanya untuk kepentingan elitis daripada kepentingan masyarakat yang lebih luas.

Peringatan satu tahun bencana Tsunami telah memperlihatkan beberapa indikasi betapa publik menaruh kepedulian yang besar terhadap rekonstruksi Aceh, yang ternyata juga terganggu dengan perdebatan yang berlangsung dalam proses legislasi RUU PA. Dalam hal ini, yang perlu dicatat adalah bahwa pemerintah tidak seharusnya membiarkan masalah-masalah politik di Aceh mengalihkan

perhatian terhadap proses-proses rekonstruksi dan pembangunan Aceh.

## PAPUA: *QUO VADIS* MRP ?

Pada belahan lain di Nusantara, perjalanan penerapan menyeluruh otonomi khusus Papua harus melalui jalan terjal. Masalah-masalah politik dan keamanan, begitu juga manipulasi anggaran, telah menambah persoalan menjadi makin rumit dan kompleks di wilayah Indonesia paling timur ini. Pertengahan Januari 2006, tuntutan untuk penyelidikan anti-korupsi diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) terutama berkaitan dengan dugaan korupsi atas alokasi anggaran yang bernilai Rp 2,9 trilyun. Sebagai contoh, dari dana sebesar Rp 70 juta yang diperuntukkan bagi pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP), hanya Rp 3 juta yang tercatat dikeluarkan. Tidak jelas apa yang terjadi dengan sisa besar alokasi anggaran tersebut.

Sementara itu, pada akhir Januari dan pertengahan Februari 2006, MRP telah melakukan konsultasi publik terkait dengan persoalan status Provinsi Irian Jaya Barat. Hasil yang diperoleh dari konsultasi publik ini menyatakan bahwa pada umumnya masyarakat Papua tidak menginginkan Papua terbagi-bagi dalam beberapa wilayah provinsi. Tetapi hasil ini, nampaknya tidak mendapatkan pengakuran (persetujuan) dari semua pihak, terutama elite politik Irian Jaya Barat. Status Irian Jaya Barat yang belum jelas dan beriringan dengan rencana penyelenggaraan Pilkada Gubernur Irian Jaya Barat, nampak



memerlukan segera penyelesaian yang pasti. Beberapa tokoh masyarakat Papua telah menyarankan agar MRP memfasilitasi dialog internal antara berbagai pihak di Papua dan juga di Irian Jaya Barat, serta di antara tokoh-tokoh kedua daerah tersebut.

Masa kampanye untuk Pilkada di Papua telah dilangsungkan sejak akhir Februari 2006. Proses kampanye ini berlangsung lancar dan meriah, yang melibatkan lima pasangan calon untuk bersaing memperebutkan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua. Di antara lima calon itu, dua pasangan calon diperkirakan akan bersaing ketat. Mereka ini adalah pasangan Barnabas Suebu dan Alex Hesegem, dan pasangan Lukas Enembe dan Arobi Ahmad Aituarauw. Suebu adalah mantan Gubernur Papua yang amat populer. Sementara pasangan Lukas dan Arobi yang berasal dari wilayah pedalaman yang masyarakatnya merupakan bagian besar dari pemilih untuk Pilkada.

Terkait dengan Pilkada di Irian Jaya Barat, Ketua DPRD Irian Jaya Barat, Jimmy Demianus Itje, telah memastikan bahwa pejabat-pejabat pemerintah terkait di Irian Jaya Barat, telah saling berkoordinasi di antara mereka untuk persiapan penyelenggaraan Pilkada pada 10 Maret 2006, bersamaan waktunya dengan Pilkada di Papua. Pasangan calon terdiri dari: Abraham Attaruri-Rahimin Katjong, Yoris Raweyai-Abdul Kilian, dan Decky Asmuruf-Kastela. Dia menegaskan bahwa Pilkada di Irian Jaya Barat harus dilakukan bersamaan dengan Pilkada di Papua. Rencana Pilkada di Irian Jaya Barat telah

ditunda dua kali. Semula Pilkada ini direncanakan pada 28 Juli 2005. Rencana berikutnya diagendakan pada 29 Agustus 2005. Sampai dengan saat ini, belum dapat dipastikan apakah Pilkada ini dapat terselesaikan pada 10 Maret 2006. Saat ini, pejabat sementara Gubernur Provinsi Irian Jaya Barat dijabat oleh Timbul Pudjianto.

## KEPEMIMPINAN TNI

TNI mempunyai kepemimpinan baru. Marsekal Udara Djoko Suyanto baru saja dilantik sebagai Panglima TNI menggantikan Jenderal Endriartono Sutarto. Ini merupakan pertama kali dalam sejarah modern Indonesia Perwira Angkatan Udara menempati posisi tertinggi di jajaran TNI. Pasal 13 Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia (UU TNI) mengatur bahwa mekanisme pergantian (rotasi) kepemimpinan harus dipertimbangkan. Pengaturan ini jelas menjadi dasar kuat untuk melakukan rotasi kepemimpinan dan untuk membentuk mekanisme pergantian kepemimpinan secara sehat di lingkungan TNI, dan bersamaan dengan itu mengurangi dominasi Angkatan Darat. Djoko Suyanto baru saja dilantik sebagai Kepala Staf Angkatan Udara pada 2005, yang membuka jalan baginya untuk dipercaya menjadi Panglima TNI (UU TNI menyatakan bahwa hanya Kepala Staf dapat diusulkan/ditunjuk menjadi Panglima TNI).

Tuntutan untuk reformasi internal dan reorganisasi Angkatan Bersenjata tetap tinggi. Perdebatan panas berlangsung sebelum dan selama pembahasan atas usulan



pemerintah mengajukan Djoko Suyanto sebagai panglima TNI di DPR. Penunjukan kepemimpinan baru TNI telah menjadi bersifat sangat politis di DPR, terutama sejak Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) membatalkan surat terdahulu dari Presiden Megawati Soekarnoputri, yang mengusulkan Jenderal Ryamizard Ryacudu untuk menjadi Panglima TNI pada Agustus 2005. Pada masa-masa menjelang penunjukan Ryamizard ini, Panglima TNI saat itu, Jenderal Endriartono Sutarto telah mengajukan permohonan pengunduran diri sebanyak dua kali sejak Oktober 2004 hingga Januari 2006. Jika pengunduran diri ini diterima, ini jelas mengurangi peluang Jenderal Ryamizard untuk diangkat sebagai Panglima TNI karena sudah harus pensiun pada April 2006.

Sebelum nama Djoko Suyanto diusulkan, pilihan utama sebenarnya tertuju pada Kepala Staf Angkatan Darat Jendral Djoko Santoso. Tetapi nampaknya Presiden SBY ingin menghindari polarisasi lebih tajam di lingkungan Angkatan Darat terutama karena masih terdapat suara-suara dan kepentingan yang mendukung penunjukan Jenderal Ryamizard sebagai Panglima TNI.

Andi Widjajanto menegaskan bahwa pengangkatan Djoko Suyanto merupakan indikasi kuat atas komitmen Presiden SBY terhadap reformasi TNI melalui proses-proses organisasional dan regenerasi, serta pengorganisasian kembali masing-masing angkatan dalam tubuh TNI. Satu tujuan penting adalah penekanan pada profesionalitas TNI dengan menyeimbangkan strategi pertahanan darat yang berlaku

sekarang ini menjadi strategi pertahanan yang lebih terintegrasi yang mendasarkan pada penggunaan aksi-aksi militer bersama; demikian juga dengan penekanan pada pengembangan TNI sebagai satu organisasi yang non-politis terkait dengan penyelenggaraan Pemilu 2009. Harapan lainnya adalah konsolidasi organisasi antara TNI dan Departemen Pertahanan untuk menegaskan supremasi sipil dan demokratisasi di Indonesia.<sup>6</sup>

Perdebatan seputar pelibatan anggota TNI dalam Pemilu 2009 masih berlangsung terus terutama terkait dengan hak untuk memilih. Meskipun UU menyatakan bahwa anggota TNI mempunyai hak memilih pada Pemilu 2004, pengaturan itu tidak secara tegas menjelaskan tentang hak yang sama untuk Pemilu 2009.

Presiden dapat mengambil manfaat dari proses reformasi TNI dan pelibatan anggota TNI dalam Pemilu 2009, jika mau dan dapat memainkan "kartu-kartunya" dengan tepat. Kesan kedekatannya dengan Panglima TNI saja akan merupakan aset tersendiri bagi popularitasnya. Meski demikian, ada banyak persiapan harus dilakukan untuk mengakomodasi penggunaan hak pilih anggota-anggota TNI dari pihak TNI sendiri (seperti pendidikan pemilih dan pendidikan politik) maupun pihak kepemimpinan sipil, sistem kepartaian dan administrasi pemilu. Impar-sialitas TNI sebagai suatu institusi harus dapat dijaga dan dipertahankan untuk

---

<sup>6</sup> Andi Widjajanto, 'The Implications of Djoko's nomination', *The Jakarta Post*, 19 January 2006.



menghormati hak-hak politik untuk memilih dan dipilih.<sup>7</sup>

Sejauh ini, Menteri Dalam Negeri, M. Ma'ruf, telah menunjukkan dukungannya terhadap hak-hak politik anggota TNI sebagai warga negara. Namun, hal ini ditentang oleh berbagai kalangan pejuang hak-hak asasi manusia, seperti Usman Hamid dari KontraS, dan begitu juga dari kalangan pemerintahan, seperti Muladi, Gubernur Lemhannas.

## PILKADA DI BERBAGAI WILAYAH

Beberapa kasus hukum yang muncul dari penyelenggaraan Pilkada langsung sepanjang tahun 2005 telah menarik banyak perhatian dari masyarakat. Beberapa daerah terpaksa menunda pelantikan kepala dan wakil kepala daerah terpilih sebagai akibat dari kasus-kasus hukum itu, seperti Tapanuli Tengah, Depok, Mambo, dan juga kasus-kasus yang tertunda di daerah-daerah khusus, seperti Papua-Irian Jaya Barat dan Aceh.

Pada tahun 2006 akan dilangsungkan Pilkada di paling kurang 86 daerah (79 kabupaten/kota dan 7 provinsi). Yang paling awal adalah penyelenggaraan Pilkada langsung di Sulawesi Tengah, yang dilaksanakan pada 16 Januari 2006 ini. Di samping tingginya harapan atas

pengembangan demokrasi lokal ini, penyelenggaraan Pilkada masih diwarnai oleh inkonsistensi dan distorsi terutama karena sifat peraturan perundang-undangan yang mendasarinya yang mudah menimbulkan banyak interpretasi. Pembaruan atas peraturan perundang-undangan ini karena itu merupakan suatu keharusan, terutama terkait dengan Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD).

Beberapa faktor melatari penyelenggaraan Pilkada yang kurang berhasil. Di samping peraturan perundang-undangan, faktor-faktor itu antara lain: periode waktu yang terbatas yang mengurangi masa persiapan yang memadai; administrasi dan birokrasi yang lemah terutama terkait dengan pendaftaran pemilih; perhitungan hasil pemilu; lemahnya kemampuan mengantisipasi konflik; terutama di daerah yang sarat konflik, baik agama maupun etnik; penegakan hukum yang setengah-setengah dan kurang merefleksikan keadilan yang berkaitan dengan konflik antar pendukung kandidat, di samping sejumlah kerusakan fisik, seperti kasus di Kota Kaur Provinsi Bengkulu pada Juli 2005.

Di samping tergantung pada kampanye atas kehendak baik para kandidat yang bersaing, KPUD yang kuat dan independen akan mampu memberi jalan bagi proses Pilkada yang lebih bertanggungjawab dan transparan. Pada titik ini, fakta bahwa KPUD berada di bawah koordinasi, walaupun bukan kendali pemerintah, merupakan indikasi bagi peluang intervensi atas penyelenggaraan Pilkada yang bebas dan adil.

<sup>7</sup> Indra J. Piliang, 'Panglima TNI dan Pemilu 2009', *Koran Tempo*, 19 Januari 2006.



## KONTROVERSI IMPOR BERAS

Setelah kontroversi kenaikan harga BBM, rencana kebijakan pemerintah untuk mengimpor beras telah menimbulkan perdebatan luas di media massa dan di kalangan elite serta masyarakat. Perdebatan yang sudah berlangsung sejak Oktober 2005 ini makin memanas ketika pemerintah hendak memutuskan untuk mengimpor 110.000 ton beras dari Vietnam pada awal Januari 2006. Rencana kebijakan seperti itu, menurut beberapa kritik (termasuk dari Nasril Bahar dari F-PAN, Hasta Kristianto dari F-PDIP, Tamsil Linrung dari F-PKS), akan sangat merugikan petani karena impor beras hanya menguntungkan konsumen di perkotaan daripada menguntungkan petani (produsen). Impor beras juga akan mendorong makin kuatnya "mafia beras" yang mengorbankan petani-petani di pedesaan. Pemerintah seharusnya memanfaatkan anggaran Rp 5,3 trilyun untuk menstabilkan harga beras, seperti yang sudah dialokasikan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Para pendukung kebijakan, seperti Sarwono Kusumaatmadja, Wakil Ketua Dewan Perwakilan Daerah (DPD), berargumentasi bahwa menghentikan impor beras untuk menyelamatkan petani merupakan alasan yang mengada-ada. Beberapa kalangan juga menuntut Bulog untuk menjamin keamanan pangan bahwa jika impor beras memang menjadi pilihan. Upaya-upaya dilakukan untuk meyakinkan masyarakat, agar melihat persoalan impor beras ini dalam perspektif yang

menyeluruh yang terkait dengan masalah keamanan pangan. Tetapi, beberapa pendukung kebijakan ini justru mengajukan kritik kepada pemerintah karena tidak mempunyai kemampuan mengkomunikasikan masalah-masalah seperti ini dengan baik dan luas kepada masyarakat.<sup>8</sup>

Pada pertengahan Januari 2006, sidang pleno DPR membahas persoalan impor beras ini. Dari 374 anggota DPR, sebanyak 207 mendukung penggunaan hak mengajukan pertanyaan (interpelasi) dan hak untuk melakukan penyelidikan (angket). Hak-hak ini akan mendukung DPR untuk melakukan koreksi kepada pemerintah melalui tanggapan dari publik dan pertanyaan, mengapa pemerintah mengeluarkan kebijakan seperti itu. Hanya kebijakan-kebijakan yang membawa implikasi pada terusiknya kepentingan publik yang luas, dapat diverifikasi melalui proses-proses seperti ini.

Presiden SBY dan Wakil Presiden Jusuf Kalla (JK) segera mengambil langkah-langkah dengan mengadakan pertemuan-pertemuan secara terpisah dengan berbagai pemimpin partai politik, yang anggota-anggotanya di DPR memberikan dukungan untuk interpelasi dan angket, dengan pengecualian pada PDIP. Beberapa menteri juga hadir dalam pertemuan-pertemuan itu seperti Menteri Pertanian Anton Apriyantono, Menteri Perdagangan Mari Elka Pangestu, dan Menteri Dalam Negeri, Muhammad Ma'ruf, begitu juga Kepala Bulog Widjanarko Puspoyo. Setelah

---

<sup>8</sup> *Kompas*, 19 Januari 2006.



itu, sidang pleno DPR berikutnya secara mengagetkan memutuskan untuk menolak penggunaan hak-hak tersebut. Ini memang tidak berarti perdebatan atas masalah ini berhenti sampai di sini.

Rencana kebijakan impor beras ini mencerminkan kurang efektifnya cara-cara pemerintah menyebarkan informasi, khususnya terkait dengan ketersediaan beras dan harga beras di pasaran, serta distribusi beras dan kapasitas petani. Ini juga menunjukkan bagaimana DPR tetap saja mudah untuk diintervensi pemerintah dan bagaimana partai-partai politik di DPR, kelihatan jauh lebih sibuk menjadi pendukung daripada “pengkritisi” pemerintah.

## MASALAH-MASALAH LAIN

### Timor Leste

Perbatasan Indonesia dengan Timor Leste telah melewati suatu masa yang cukup menegangkan. Di antara ketegangan-ketegangan itu adalah kasus penembakan terhadap warga Negara Indonesia yang sebelumnya merupakan warga Timor Timur yang tinggal di beberapa wilayah perbatasan. Satu kasus khusus, melibatkan tiga orang Indonesia, yang sedang memancing di Sungai Malibaka, yang merupakan wilayah netral, pada awal Januari 2006. Kasus ini, telah mendorong sejumlah demonstrasi yang didukung oleh orang-orang bekas warga Timor Timur di depan DPRD, dengan mengkritik PBB dan juga membakar bendera nasional Timor Leste. Sebanyak 1.500 demonstran ini menjadi makin beringas

ketika mereka tidak diijinkan untuk melihat jenazah salah satu dari 3 korban yang tertembak itu.

Mereka mencoba melintasi perbatasan Motaain dan melampauinya hingga 100 meter ke wilayah Timor Leste. Beberapa media melaporkan bahwa mereka diprovokasi oleh anggota keamanan Timor Leste yang bertugas di perbatasan Batugede. Satu kelompok kerja bersama yang terdiri atas jajaran Polri dan TNI ditugaskan ke Atambua, Nusa Tenggara Timur, untuk menyelidiki insiden Malibaka ini bersama-sama dengan aparat keamanan Timor Leste. Tim ini beranggotakan 38 orang, terdiri dari Polisi Daerah Nusa Tenggara Timur, TNI, Kementerian Luar Negeri, dan Badan Koordinasi Survei Tanah, Air dan Laut (Bakorsurtanal).

### Mahkamah Agung Versus Komisi Yudisial

Beberapa kasus korupsi yang memalukan telah terjadi di Mahkamah Agung. Kejadian ini mencapai puncaknya ketika dilakukan penyidikan terhadap Ketua Mahkamah Agung, Bagir Manan. Komisi Yudisial akhirnya mengusulkan untuk diadakan seleksi baru bagi Hakim-hakim Agung di kalangan Mahkamah Agung. Usul ini dilakukan dengan pertimbangan memberantas mafia peradilan di lembaga peradilan dan telah dirumuskan dalam suatu rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), yang akan segera disampaikan kepada Presiden. Presiden menyatakan dukungannya atas



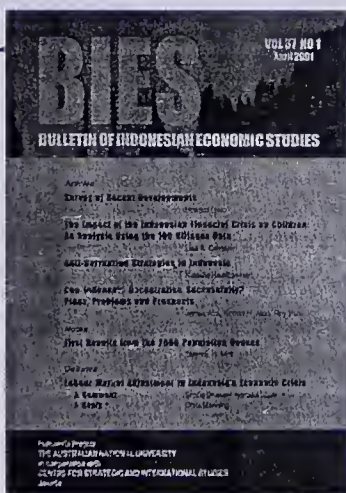
tanyakan draf usulan ini, dan Komisi II secara dini telah menolaknya.

Ketegangan terus meningkat. Bersamaan dengan itu, dilakukan upaya-upaya untuk meredakan ketegangan ini. Namun tetap saja ini semua tidak menghentikan upaya Komisi Yudisial melakukan penyelidikan atas kinerja Mahkamah Agung. Jika saja Komisi Yudisial dapat mempertahankan kinerjanya, seperti telah ditunjukkan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), ini akan memberi sumbangan yang berarti bagi reformasi peradilan di Indonesia, khususnya terhadap pemberantasan mafia peradilan yang telah begitu menggurita di negeri ini. Komisi Yudisial saat ini tengah mengembangkan kerja sama dengan kalangan masyarakat sipil, khususnya yang bekerja di bidang pemberantasan korupsi seperti *Indonesian Corruption Watch* (ICW), dan sebagainya.

## Poso

Menjelang akhir 2005, banyak pemberitaan tentang insiden pemboman, konflik-konflik bersenjata dan pembunuhan dilaporkan oleh berbagai media nasional. Delapan orang meninggal dunia di pasar Maeza dan puluhan orang terluka ketika bom meledak di tempat parkir suatu kompleks pertokoan. Suatu bom lain meledak di dekat Gereja Zion di Poso. Seditanya 5 kantor Berbagai kalangan masyarakat sipil telah melakukan upaya pemberantasan korupsi sejak beberapa waktu lalu dan usaha-usaha ini telah mendapatkan perhatian nasional, terutama dari KPK.

Meski demikian, gejala-gejala ini merupakan indikasi dari lemahnya aparat keamanan, terutama aparat intelijen. Ketidakterdayaan untuk menyelesaikan kasus-kasus seperti ini yang dibiarkan berlarut-larut senantiasa menimbulkan pertanyaan sejauh mana aparat keamanan terlibat dalam penyalahgunaan dana-dana.



The *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (BIES) is a peer-reviewed journal published by the Indonesia Project, The Australian National University.

The journal fills a significant void by providing a well respected outlet for quality research on the Indonesian economy and related fields such as law, the environment, demography, education and health. In doing so, it has played an important role since 1965 in helping the world, and Indonesians themselves, to understand Indonesia. In addition to papers reporting economic analysis and research, each issue leads with a 'Survey of Recent Developments', which aims to be accessible to non-economists, and helps to account for the journal's diverse readership within academia, government, business and the broader public.

The BIES is published three times a year, in April, August and December and is available in Indonesia from CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, at Rp 100.000,00 per year, Rp 45.000,00 per issue.

Payment should be sent to Rupiah Account No. 0018.01.000211.30.1, BRI Cabang Tanah Abang, Jakarta 10160.



Laju Pertumbuhan Ekonomi yang Melambat

Imelda Maidir\*

**P**EREKONOMIAN Indonesia tahun lalu tumbuh sebesar 5,6%, lebih tinggi dari pertumbuhan tahun 2004, yang hanya mencapai 5,05%. Jika dibandingkan dengan target dari pemerintah sebesar 6%, pertumbuhan yang lebih lambat ini disebabkan oleh tingginya tingkat inflasi yang menghambat permintaan masyarakat serta investasi pada kuartal keempat.

SISI PENGELUARAN: MENURUNNYA TINGKAT KONSUMSI DAN INVESTASI

PERTUMBUHAN konsumsi yang turun dari 4,4% pada kuartal ketiga tahun 2005 menjadi 4,2% pada kuartal keempat tahun

2005 disebabkan oleh adanya penurunan konsumsi bukan makanan. Penurunan ini sesuai dengan kecenderungan beberapa indikator lain, seperti penjualan kendaraan bermotor serta tingkat kepercayaan masyarakat. Tingkat pertumbuhan yang melemah ini juga dipicu dengan lebih rendahnya tingkat pendapatan bersih yang disebabkan oleh tingginya inflasi

Sisi investasi juga mengalami penurunan walaupun masih dalam tingkat yang cukup sehat. Pertumbuhan investasi mencapai 15,6% pada kuartal kedua 2006, sebelum akhirnya menurun pada tingkat 1,8% pada kuartal keempat 2005. Tahap kedua dari pengurangan subsidi bahan

Tabel 1. KOMPONEN PERTUMBUHAN PDB SISI PENGELUARAN  
(Tahun Dasar 2000; Y-o-Y)

	Q1	Q2	Q3	Q4	2004	2005
Konsumsi Rumah Tangga	3,4	3,8	4,4	4,2	4,9	4,0
Pengeluaran Pemerintah	-9,6	-6,7	14,7	30,0	1,9	8,1
Pertambahan Modal Bruto	14,1	15,6	9,4	1,8	15,7	9,9
Perubahan Stok	131,4	-107,1	-40,6	-156,9	323,6	-81,7
Ekspor	11,8	11,2	4,8	7,4	8,5	8,6
Impor	18,8	17,9	10,6	3,7	24,9	12,3
PDB	6,3	5,6	5,6	4,9	5,1	5,6

Sumber: BPS

\* Alih Bahasa : Indira Hapsari

bakar minyak (BBM) pada 1 Oktober 2005. Sangat mempengaruhi aktivitas investasi. Dalam periode ini juga terlihat adanya tingkat pertumbuhan yang melemah pada investasi bukan konstruksi. Melemahnya tingkat investasi ini juga dipicu oleh adanya sentimen bisnis yang memburuk serta sulitnya akses untuk mendapatkan kredit.

### SISI PRODUKSI: MELEMAHNYA LAJU PERTUMBUHAN

Dari sisi produksi, terdapat pertumbuhan pada seluruh sektor ekonomi, walaupun pertumbuhan tersebut melemah pada beberapa sektor seperti pertanian, manufaktur, dan konstruksi. Lesunya kondisi sektor pertanian disebabkan oleh adanya penurunan pertumbuhan sebesar 7,7% pada sub sektor kehutanan.

Sektor non-migas mengalami penurunan laju pertumbuhan dari 7,5% pada kuartal pertama 2005 menjadi 4,1% pada

kuartal keempat 2005. Kenaikan harga minyak dunia serta melemahnya pertumbuhan ekonomi dunia, menjadi penghambat dalam sektor produksi manufaktur. Keputusan Uni Eropa untuk melarang ekspor tekstil dan produk tekstil dari Cina tidak dapat dimanfaatkan oleh Indonesia, yang justru mengalami pertumbuhan lebih lambat pada sektor tersebut. Pada produk kertas, kimia serta alat-alat transportasi tercatat adanya pertumbuhan yang menurun karena kompetisi yang ketat serta melemahnya kondisi sektor tersebut secara struktural. Produk kayu serta metal juga masih mengalami pertumbuhan negatif pada tahun 2005.

### PREDIKSI TAHUN 2006

Walaupun mengalami sedikit perlambatan, kondisi tahun 2006 diharapkan tetap positif. Ekonomi diperkirakan mengalami pertumbuhan yang stabil, dengan adanya peran lebih besar dari investasi dan ekspor

**Tabel 2. KOMPONEN PERTUMBUHAN PDB SISI PRODUKSI (TAHUN DASAR 2000; Y-O-Y)**

	Q1	Q2	Q3	Q4	2004	2005
Pertanian	1,1	0,9	2,9	5,5	4,1	2,5
Pertambangan	4,1	-0,5	1,0	1,9	-4,6	1,6
Manufaktur, Migas	-3,2	-5,3	-5,6	-7,1	-4,6	-2,7
Manufaktur, Non Migas	7,5	6,2	5,7	4,1	7,7	5,7
Listrik, Gas dan Air	6,4	6,9	6,6	6,1	5,9	6,4
Konstruksi	7,4	8,2	6,9	6,9	8,2	7,4
Perdagangan, Hotel dan Restoran	9,9	10,0	8,6	6,0	5,8	8,6
Transportasi dan Komunikasi	14,3	14,1	13,0	10,8	12,7	12,9
Kuangan dan Bisnis	6,7	8,9	7,9	5,2	7,7	7,1
Jasa	4,6	4,4	5,6	6,0	4,9	5,2
PDB	6,3	5,6	5,6	4,9	5,1	5,6

Sumber: BPS



untuk mengimbangi pertumbuhan konsumsi sektor swasta. Bagaimanapun juga, harus diperhatikan bahwa pemulihan kondisi ekonomi ini tidak akan terjadi secara cepat. Masih terdapat kekhawatiran terbesar akibat kenaikan harga BBM serta inflasi yang tinggi. Dengan kondisi seperti itu, pengeluaran pemerintah yang besar tidak akan berpengaruh pada laju pertumbuhan yang masih saja lambat sampai dengan pertengahan 2006, yang mencapai 5,5-5,8%.

### Perkembangan Moneter

Otoritas moneter masih tetap menjalankan pengawasan yang ketat terhadap perkembangan makroekonomi tahun 2005-sampai kuartal pertama 2006. Inflasi tahunan mencapai 17,11% karena adanya pengurangan subsidi BBM. Sebaliknya, nilai tukar menguat sampai dengan 8% terhadap dolar Amerika, didukung adanya sentimen positif pada kondisi ekonomi mendatang.

### Peningkatan Harga Akibat Pengurangan Subsidi

Inflasi menyentuh angka 17,11% tahun 2005, jauh di atas target pemerintah yang hanya sebesar 7%. Lonjakan inflasi ini disebabkan oleh pengurangan subsidi BBM pada bulan Oktober, yang menyebabkan inflasi pada bulan Oktober (Y-o-Y) menjadi yang tertinggi dalam kurun waktu 6 tahun, yaitu sebesar 17,9%. Transportasi, perumahan dan sektor utilitas adalah penyumbang utama dalam inflasi Oktober. Nampaknya sekitar 5,5% dari inflasi bulan Oktober 2005, yang sebesar 8,7%, bersumber dari kenaikan harga BBM. Sementara itu, penyesuaian harga makanan juga mendorong harga-harga untuk naik.

Seperti yang diperkirakan, sebagian dari inflasi bulan Oktober cenderung lebih kepada *overshooting*: pada akhir tahun 2005 terjadi deflasi yang kecil, sebagai akibat kebijakan moneter yang ketat. Walaupun

**Tabel 3. KONTRIBUSI KELOMPOK PENGELUARAN TERHADAP INFLASI TOTAL, OKTOBER 2005 – FEBRUARI 2006**

	Okt 05	Des 05	Feb 06
Makanan	1,78	-0,32	0,28
Makanan kemasan, Minuman, Rokok	0,57	0,11	0,11
Perumahan	1,94	0,09	0,13
Pakaian	0,11	0,05	0,04
Kesehatan	0,04	0,02	0,01
Pendidikan, Rekreasi dan Olah Raga	0,09	0,00	-0,02
Transportasi, Komunikasi dan Jasa Keuangan	4,17	0,01	0,03
<b>Total</b>	<b>8,70</b>	<b>-0,04</b>	<b>0,58</b>

Sumber: BPS

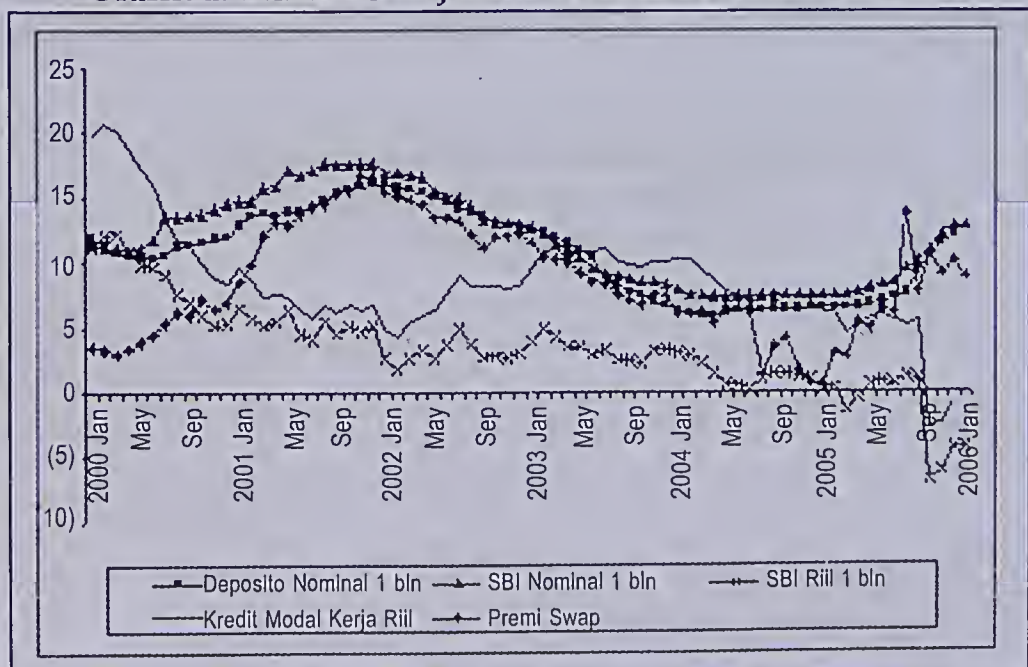
terlihat tanda-tanda bahwa tekanan inflasi tersebut mulai melemah, harga konsumen tetap mengalami peningkatan. Inflasi mencapai tingkat yang signifikan sebesar 17,92% (Y-o-Y) pada Februari, dari 17,03% (Y-o-Y) pada Januari. Makanan, perumahan serta utilitas tetap menjadi sektor penyumbang utama inflasi. Harga makanan tetap meningkat bahkan setelah panen raya berakhir, karena harga beras yang melonjak. Lonjakan ini disebabkan oleh buruknya kondisi panen, terhambatnya distribusi serta kontroversi mengenai beras impor.

### Peningkatan Suku Bunga Untuk Mengatasi Inflasi

Terlepas dari munculnya optimisme akibat penurunan inflasi pada 2006, BI tetap menjalankan kebijakan ketatnya,

melalui tingkat suku bunga. BI masih melihat kemungkinan adanya tekanan inflasi dan ketidakstabilan nilai rupiah yang muncul dari faktor-faktor tertentu seperti ketidakstabilan harga minyak, ketidakseimbangan neraca perdagangan, dan kecenderungan perekonomian dunia yang memang melakukan kebijakan moneter ketat. *BI rate* berada dalam posisi stabil pada kisaran 7,42–7,95 selama semester pertama 2005. Lonjakan inflasi dan pelemahan nilai tukar rupiah mendorong bank sentral untuk menaikkan *BI rate* sebesar 450 *basis poin* dari 8,25 pada akhir kuartal kedua 2005 menjadi 12,75 pada akhir kuartal pertama 2006. Dengan demikian, tingginya lonjakan inflasi sejak Oktober 2005 menyebabkan tingkat suku bunga riil turun dari 0,94 pada kuartal ketiga 2005 menjadi -4,36 pada akhir kuartal keempat 2005.

Grafik 1. BERBAGAI JENIS TINGKAT SUKU BUNGA



Sumber: BI

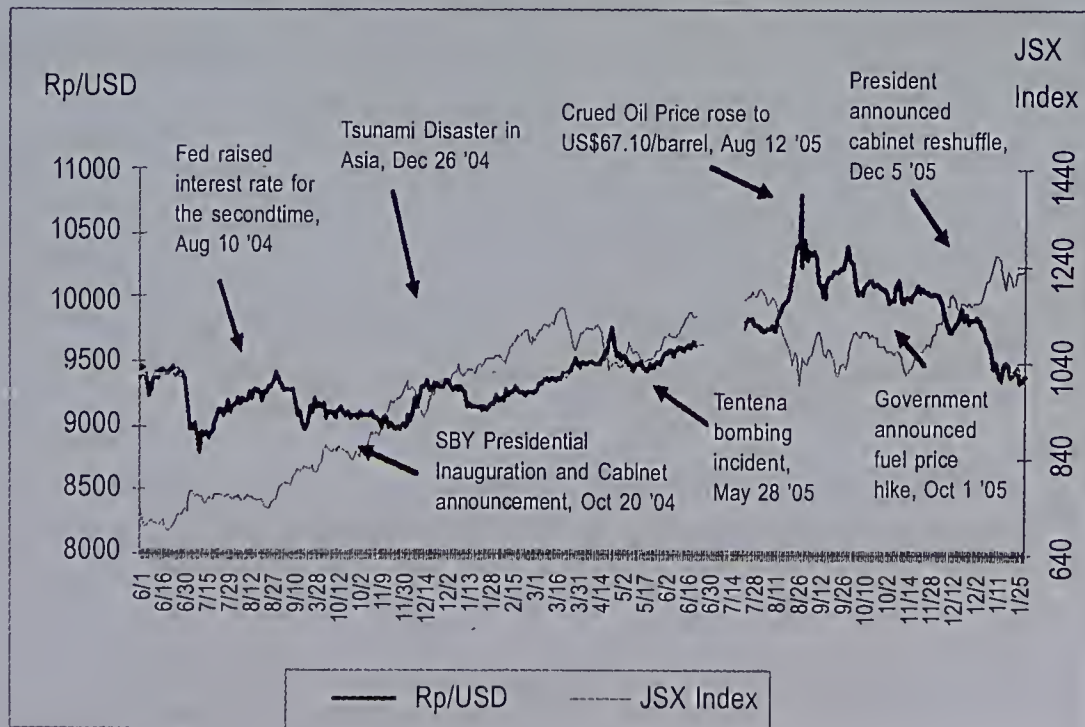


Sementara itu, suku bunga kredit modal kerja meningkat dari 13,36% sampai dengan 16,23% dalam kurun waktu akhir kuartal kedua 2005 hingga akhir kuartal keempat 2005. Walaupun terdapat seleksi ketat terhadap pengajuan kredit, tetap tercatat adanya pertumbuhan kredit yang positif dan kuat, meskipun tidak secepat tingkat pertumbuhan sebelumnya. Pertumbuhan kredit pada kuartal keempat 2005 tidak sebesar kuartal sebelumnya, dengan rata-rata pertumbuhan tahunan 27,2% selama kuartal keempat 2005, lebih kecil dibandingkan kuartal sebelumnya yang mencatat pertumbuhan 30,6% (Y-o-Y). Meskipun demikian, diperkirakan BI akan tetap melanjutkan kebijakan moneter ketatnya terlepas dari penguatan nilai tukar rupiah saat ini serta tingginya biaya suku bunga.

## Peningkatan Nilai Tukar Rupiah dan Pergerakan Saham

Rupiah mencapai nilai tukar tertinggi semenjak Maret 2004 karena adanya modal masuk dari luar negeri yang terus mengalir. Penguatan ini mencapai 8,7% semenjak nilai tukar jatuh mencapai tingkat Rp 10.000,- pada 5 Desember 2005, yang kemudian bergerak naik mencapai Rp 9.130,- per dolar AS. Penguatan nilai tukar ini terutama didorong oleh jatuhnya nilai tukar dolar dalam perekonomian dunia. Selain itu, penguatan tersebut dipicu oleh adanya fakta bahwa permintaan dolar untuk hutang korporasi dan pembiayaan impor, termasuk minyak, telah mengalami penurunan semenjak akhir tahun 2004 lalu. Penyebab lainnya adalah ekpektasi masya-

**Grafik 2. PERGERAKAN NILAI TUKAR SERTA INDEKS HARGA SAHAM GABUNGAN (IHSG)**



Sumber: BI

rakat terhadap penurunan inflasi 2005 ini, sehingga meningkatkan kepercayaan pasar terhadap prospek ekonomi negara.

Pada saat yang sama, dengan adanya optimisme terhadap ekonomi di masa mendatang—khususnya setelah *Standard and Poor's* (S&P) menaikkan peringkat atas kredit Indonesia di masa mendatang—geliat dalam Bursa Efek Jakarta semakin terlihat. Sentimen positif ini membuat pasar saham mulai bangkit dan meningkatkan IHSG hingga mendekati level 1.270.

### Prospek ke Depan

Diperkirakan adanya penundaan rencana peningkatan tarif dasar listrik (TDL) akan menekan lonjakan laju inflasi. BI memperkirakan inflasi kuartal pertama mencapai 18% jika terjadi kenaikan TDL, sebelum akhirnya berkurang menjadi seki-

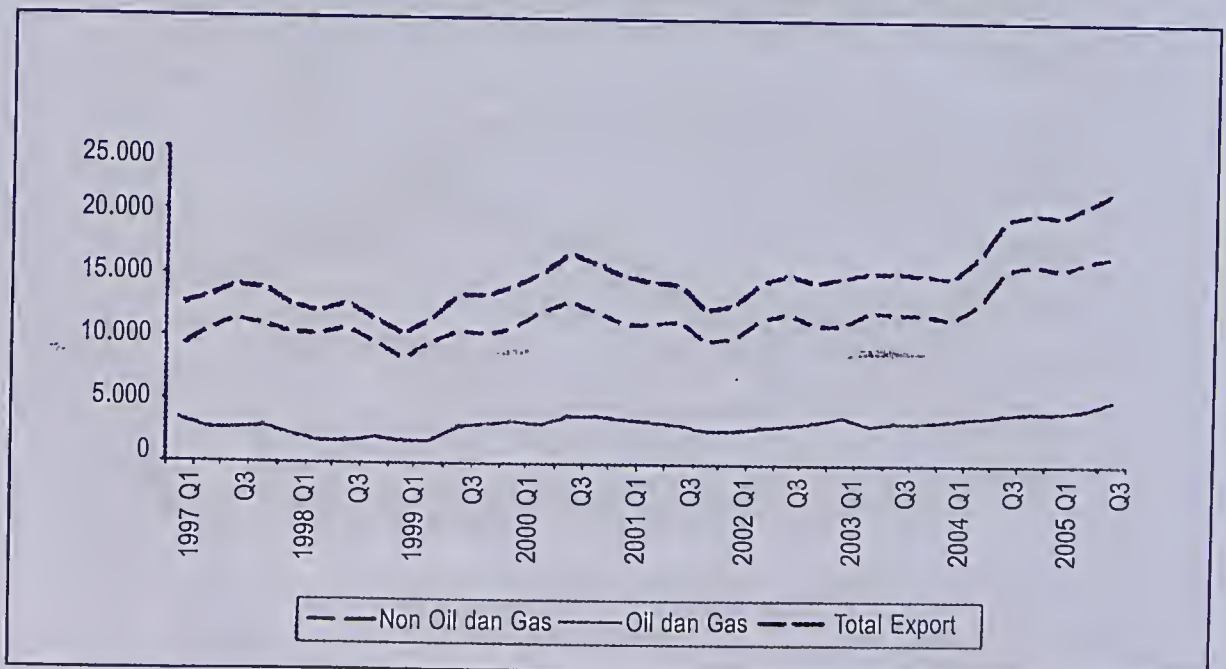
tar 8%. Meskipun demikian, bank sentral tetap menganggap tekanan inflasi dalam level yang harus diperhatikan. Karena itu dapat diprediksi bahwa *BI rate* akan tetap berkisar pada level 12,5-12,27% hingga pertengahan 2006.

Sebagian besar modal masuk diyakini merupakan dana jangka pendek yang sewaktu-waktu dapat bergerak labil dan memicu adanya tekanan terhadap rupiah. Terlepas dari hal tersebut, diperkirakan Rupiah dapat mencapai nilai tukar tertinggi sebesar Rp 9.000,- sebelum akhirnya mengambang di kisaran Rp 9.200,- — Rp 9.350,- pada periode mendatang.

### NERACA PEMBAYARAN

Pada tahun 2005, ekspor Indonesia mencapai nilai AS\$85,6 miliar, dengan peningkatan sebesar 19,5% dibandingkan

**Grafik 3. TOTAL EKSPOR INDONESIA (MILIAR AS\$)**



Sumber: BI



tahun 2004. Pada saat yang sama, total impor juga melambung tinggi dibandingkan tahun lalu, dengan peningkatan sebesar 23,7% hingga menyentuh nilai AS\$57,5 miliar, dan menyebabkan adanya penurunan surplus neraca perdagangan. Surplus transaksi berjalan pada tahun 2005 diprediksi akan lebih kecil dibandingkan tahun 2004, mengingat adanya penurunan surplus neraca dagang serta defisit pada komponen pengeluaran jasa.

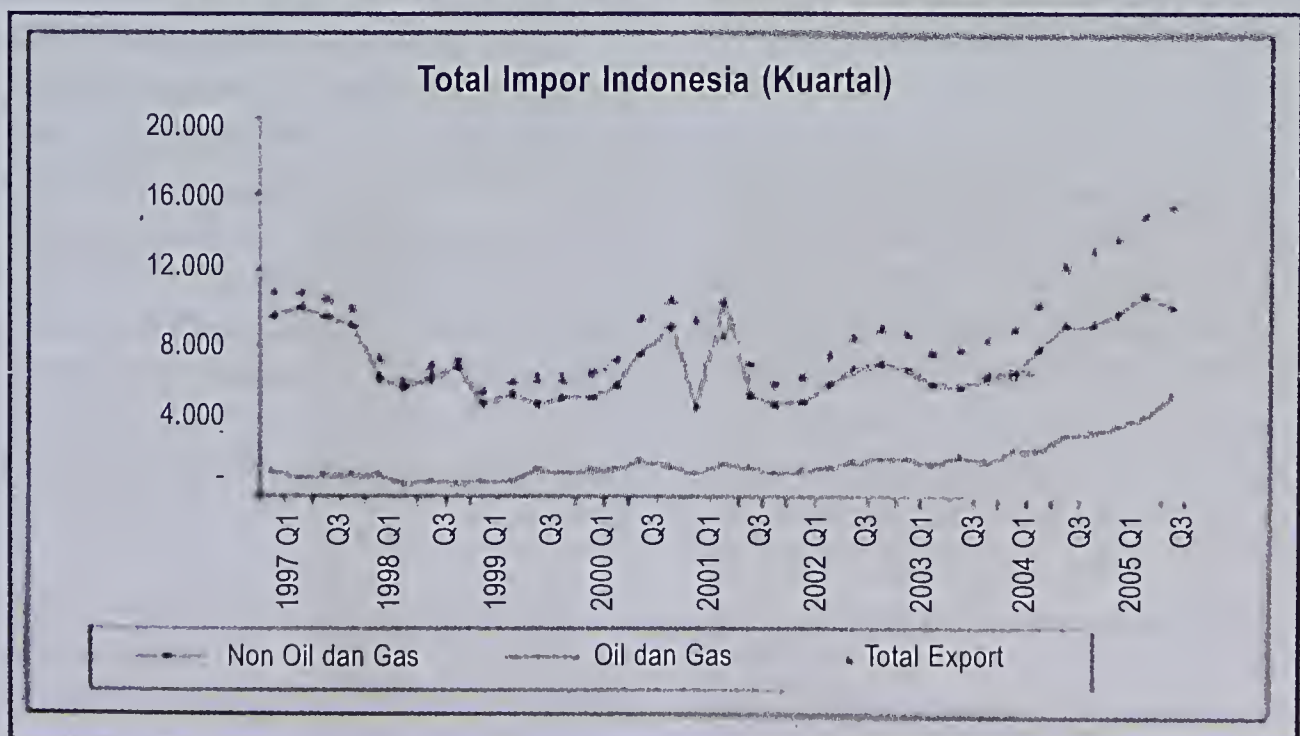
### Ekspor dan Impor

Terlihat adanya peningkatan yang signifikan pada kinerja sektor perdagangan di tahun 2005 (Grafik 3). Total ekspor Indonesia meningkat sebesar 19,53% (Y-o-Y) dengan nilai mencapai AS\$85,6 miliar. Peningkatan dalam ekspor ini tidak terlepas dari kinerja ekspor migas yang tumbuh sebesar 23,03% (Y-o-Y) serta ekspor

barang olahan yang tumbuh sebesar 18,55% secara bersamaan. Mesin-mesin serta alat-alat listrik merupakan komoditi utama yang mempunyai proporsi terbesar, yaitu 11%, dari seluruh barang olahan yang diekspor. Jepang, Amerika Serikat serta Singapura sampai saat ini masih menjadi negara-negara utama tujuan ekspor Indonesia. Nilai ekspor Indonesia untuk ketiga negara tersebut, tercatat sebesar 39% untuk ekspor produk-produk non- migas.

Sementara itu, sisi impor juga mengalami peningkatan yang cukup besar, yaitu 23,7% (Y-o-Y) dengan nilai sebesar AS\$57,5 miliar. Peningkatan di sisi ini disebabkan oleh adanya pertumbuhan impor untuk migas serta barang-barang modal. Ekspor pada produk-produk migas, dengan proporsi sebesar 30% dari total ekspor, pada tahun 2005 mengalami pertumbuhan

**Grafik 4. TOTAL IMPOR INDONESIA (MILIAR AS\$)**



Sumber: BI

sebesar 48%. Sedangkan untuk pertumbuhan barang-barang modal—yang pada tahun ini mencapai 27%—diperkirakan akan menyebabkan lonjakan pada ekspor secara keseluruhan.

Pada tahun 2006, ekspor barang dan jasa diprediksi dapat mempercepat laju pertumbuhannya. Dua alasan yang melatarbelakangi hal tersebut adalah peningkatan permintaan dunia serta impor barang-barang modal oleh perusahaan domestik. Di lain pihak, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam membuat prediksi. Hal ini dikarenakan adanya iklim bisnis domestik, yang tidak menunjukkan adanya kemajuan. Kenaikan harga BBM juga mengakibatkan peningkatan biaya produksi, karena adanya peningkatan biaya transportasi. Selain itu, peningkatan sebesar 8,7% pada nilai tukar rupiah juga akan berdampak negatif pada pertumbuhan ekspor, walaupun tidak terlalu signifikan.

### **Transaksi Berjalan**

Lonjakan pada nilai impor menyebabkan penurunan surplus neraca dagang tahun 2005, sebagaimana dipastikan oleh gambaran awal tabel neraca perdagangan BI (Grafik 4). Pada tahun 2005, nilai neraca perdagangan kurang lebih AS\$2,9 miliar, yang berarti 3,5% lebih kecil dibandingkan tahun 2004. Dapat dipastikan bahwa besar nilai surplus sebenarnya akan lebih kecil lagi. Selain itu, gambaran awal BI juga mengindikasikan bahwa nilai transaksi berjalan tahun 2005 lebih kecil dari tahun 2004, tidak hanya dikarenakan oleh surplus neraca perdagangan yang lebih kecil,

tetapi juga nilai impor produk jasa yang tinggi serta peningkatan pada pembayaran bunga dan transfer pendapatan dari luar negeri.

### **Neraca Modal dan Investasi Luar Negeri**

Gambaran awal BI pada arus modal menunjukkan bahwa arus modal masih mengalir deras ke dalam negeri. Tahun 2005, surplus neraca modal mencapai AS\$6,3 miliar, jauh lebih besar dibandingkan tahun 2004 dengan nilai modal masuk bersih sebesar AS\$2,6 miliar. Adanya surplus neraca modal ini disebabkan oleh investasi luar negeri<sup>2</sup> bersih yang masuk sebesar AS\$2,2 miliar serta peningkatan nilai portofolio investasi yang konstan.

### **Rancangan Revisi Undang-Undang Perpajakan**

Revisi terhadap amandemen Undang-Undang (UU) Perpajakan telah menjadi perdebatan yang cukup panjang dalam tubuh DPR sejak 21 November 2005. Undang-undang yang diperdebatkan tersebut mencakup 3 kategori, yaitu UU No. 16/2000 tentang prosedur dan peraturan umum pajak, UU No. 17/2000 tentang Pajak Penghasilan (PPh) serta UU No. 18/2000 tentang Pajak Pertambahan Nilai (PPn) dan Barang Mewah.

Rancangan revisi ini tentunya akan menyebabkan berkurangnya pendapatan pemerintah dari pajak untuk beberapa saat, hingga penurunan ini dapat terkompensasi oleh adanya peningkatan tarif dasar pajak.



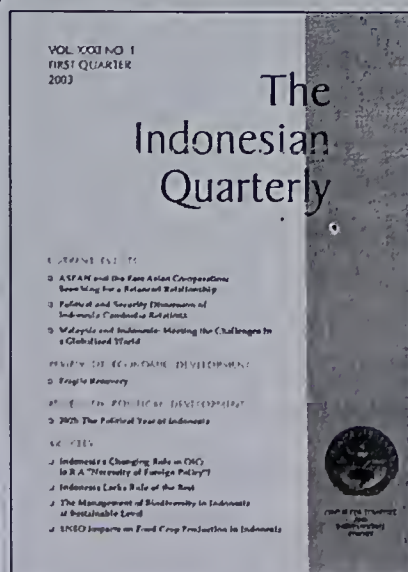
Pemerintah menyatakan bahwa untuk mendukung iklim bisnis yang ada, maka harus terdapat 'pengorbanan' pendapatan pajak sebesar kurang lebih Rp 35 triliun (AS\$3,49 miliar) dengan adanya pemotongan pajak-pajak tersebut. UU ini juga memuat adanya terobosan baru dalam administrasi pajak, seperti pembatasan waktu dalam prosedur pengurusan, audit selektif terhadap pembayar pajak, serta pemberian komisi dalam hal pengawasan aparatur pajak. Dalam UU tersebut juga diajukan aturan tentang batas waktu pengembalian kelebihan untuk kategori PPh dan PPN tanpa audit lebih lanjut.

Di lain pihak, Kamar Dagang Indonesia (KADIN) secara terbuka menyatakan bahwa UU tersebut akan memberi dampak negatif terhadap iklim investasi di Indonesia jika di dalamnya masih terdapat aturan-aturan yang tidak mendukung sektor bisnis. Di antara isu-isu utama yang telah menjadi perdebatan, beberapa di antaranya adalah ketidakseimbangan antara kekuasaan aparatur pajak dengan

hak-hak para pembayar pajak serta lambatnya pemberian keputusan atas pemotongan pajak tersebut.

Aparatur pajak hanya dikenakan sanksi dalam hal pengawasan internal oleh Direktorat Jenderal Pajak dan Kementerian Keuangan. Jika terdapat pelanggaran oleh aparatur pajak, sanksi akan diberikan melalui investigasi oleh rekan-rekan sesama aparatur. Sebaliknya, para pembayar pajak akan menghadapi sanksi yang lebih berat jika melanggar peraturan-peraturan tersebut.

Dengan begitu banyak revisi yang diajukan, diperkirakan bahwa perubahan pada sistem perpajakan di Indonesia baru dapat direalisasikan tahun 2007, setahun lebih lambat dari target pemerintah. Pemerintah telah memberikan garis besar amandemen tersebut kepada DPR sejak awal September dengan harapan implementasi UU tersebut akan dapat dimulai pada 1 Januari 2006.



ISSN 0304-2170  
Annual Subscription:  
Indonesia Rp  
100.000,00, Asia Pacific  
& Australia US\$  
100.000; Europa &  
Africa US\$ 125.00;  
USA, Canada & Central  
America US\$ 150.00;  
South America &  
Others US\$ 175.00

## The Indonesian Quarterly

*The Indonesian Quarterly* is a journal of policy oriented studies published by the Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, since 1972. It is a medium for Indonesian views on national, regional and global problems.

Each issue contains

- Current Events;
- Review of Political Development;
- Review of Economic Development, and
- Articles on Contemporary Issues and Problems of Indonesia and ASEAN Region

Address all correspondence, permission requests, books for review and subscription to

*The Indonesian Quarterly*  
CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES  
Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Indonesia  
Tel: (62-21) 3865532, Fax: (62-21) 3809641; 3847517  
E-mail: csis@csis.or.id

## TINJAUAN PERKEMBANGAN REGIONAL DAN GLOBAL

# Kasus Karikatur Nabi, Ancaman Nuklir Irak dan Isu-isu Strategik Lainnya

Alexandra Retno Wulan

**T**RIWULAN pertama tahun 2006 ini menunjukkan perkembangan Hubungan Internasional yang sangat dinamis, baik di tingkat global, regional maupun nasional. Tulisan ini akan menguraikan beberapa fenomena hubungan internasional yang terjadi, khususnya selama periode triwulan pertama tahun 2006. Lebih lanjut, penjabaran mengenai berbagai fenomena ini akan dibagi berdasarkan ruang lingkup pada tingkat global, regional dan nasional.

### A. KASUS KARTUN NABICLASH OF CIVILISATION ATAU CLASH OF THE IGNORANCE?

Tahun 2006 ini diawali dengan munculnya pertentangan antara prinsip kebebasan berekspresi dan prinsip toleransi beragama. Pada bulan September 2005, sebuah surat kabar Denmark-*Jyllands-posten*, menerbitkan 12 karikatur dengan judul "Berbagai Wajah Muhammad". Pada bulan Januari 2006, kedua belas karikatur tersebut dimuat kembali dalam sebuah surat kabar di Norwegia dan disusul beberapa surat kabar lain di daratan Eropa, antara lain Jerman, Italia, Perancis dan Spanyol. Kejadian ini secara otomatis memicu

kemarahan banyak orang-terutama kaum muslim, di berbagai belahan dunia.

Kedua belas karikatur ini secara eksplisit menggambarkan wajah Nabi Muhammad. Penggambaran ini adalah hal yang tidak diperbolehkan dalam ajaran agama Islam. Hal ini diperburuk dengan berbagai penggambaran yang dinilai melecehkan agama Islam, misalnya dengan menggambarkan Nabi sebagai seorang sosok yang agresif dan penuh dengan elemen kekerasan.

Kejadian ini memicu berbagai reaksi di kalangan dunia internasional. Negara-negara di kawasan Timur Tengah segera melancarkan protes keras mereka. Libya misalnya, langsung menutup kedutaannya di Denmark,<sup>1</sup> sementara Arab Saudi memanggil pulang duta besarnya di Denmark.<sup>2</sup> Hal serupa dilakukan Iran dengan memanggil pulang duta besarnya di Denmark dan membentuk sebuah komite khusus untuk me-review hubungan perdagangan antara Iran dan Denmark.<sup>3</sup> Irak memanggil duta besar Denmark di Irak untuk meminta penjelasan dan melarang kebera-

<sup>1</sup> *Republika*, 2 Februari 2006.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Republika*, 4 Februari 2006.



daan tentara Denmark di Irak untuk alasan keamanan.<sup>4</sup>

Protes damai lain dilakukan dengan jalan memboikot produk Denmark dan/atau membekukan transaksi perdagangan dengan Denmark. Tindakan ini misalnya, dilakukan oleh komunitas muslim di Arab Saudi, Kuwait, Uni Emirat Arab, Mesir, Bahrain, Suriah dan Yaman. Tercatat bahwa selama ini nilai ekspor Denmark ke Negara-negara di Afrika Utara dan Timur Tengah adalah sebesar 7,7 milyar kroner atau sekitar US\$1,25 milyar per tahun.<sup>5</sup> Dengan demikian, tindakan ini secara cukup signifikan telah menekan nilai perdagangan Denmark di awal tahun 2006 ini. Menurut Arla Food misalnya, penjualan produk mereka di Timur Tengah merosot hingga 0% dan mereka mengalami kerugian sebesar US\$1,6 juta karena aksi pemboikotan produk ini.<sup>6</sup>

Akhir Januari 2006, Pemimpin Redaksi *Jyllands-posten* mengumumkan permohonan maaf atas penerbitan karikatur tersebut yang ternyata dirasa melecehkan kaum muslim internasional.<sup>7</sup> Hal serupa dilakukan oleh Perdana Menteri Denmark, Anders Fogh Rasmussen, namun Rasmussen menolak untuk melakukan tindakan lebih lanjut baik kepada *Jyllands-posten*, Carsten Juste sebagai pemimpin redaksi maupun terhadap para kartunis dengan argumen bahwa Denmark menjunjung tinggi kebebasan berekspresi.

Tidak puas dengan tanggapan resmi dari pihak Denmark, komunitas muslim di beberapa wilayah mulai melancarkan reaksi-reaksi yang lebih keras serta mengarah pada tindakan-tindakan tidak bertanggung jawab dan mulai menelan korban jiwa. Di Damaskus, Suriah, 4 Februari 2006, aksi demonstran melakukan pembakaran Kedutaan Besar Denmark, Norwegia dan Cile, merusak Kedutaan Swedia dan berusaha melakukan kerusakan terhadap Konsulat Perancis.<sup>8</sup> Hari berikutnya, ribuan demonstran di Beirut membakar kompleks perumahan para diplomat Denmark, dan mengakibatkan setidaknya 30 orang terluka.<sup>9</sup> Di Gaza, terjadi pelemparan granat, penculikan terhadap anggota korps diplomatik Denmark, pembakaran bendera Denmark, penutupan kantor perwakilan Uni Eropa, serta ancaman penembakan terhadap warga Denmark.<sup>10</sup> Di Libya, setidaknya 10 orang meninggal dalam demonstrasi yang berujung dengan pembakaran dan kerusuhan.<sup>11</sup> Selain di kawasan Timur Tengah, kerusuhan yang dipicu oleh pemuatan karikatur Nabi Muhammad, juga terjadi di kawasan Afrika. Di Nigeria, terjadi penyerangan terhadap warga Kristen dan mengakibatkan terjadinya ketegangan antara warga muslim dan kristen, yang memakan 15 korban jiwa.<sup>12</sup>

Di Indonesia, pemuatan karikatur Nabi di sejumlah negara Eropa juga me-

<sup>4</sup> *Republika*, 2 Februari 2006.

<sup>5</sup> *Bisnis Indonesia*, 3 Februari 2006.

<sup>6</sup> *Republika*, 20 Februari 2006.

<sup>7</sup> *Media Indonesia*, 1 Februari 2006.

<sup>8</sup> *Kompas*, 6 Februari 2006.

<sup>9</sup> *Republika*, 6 Februari 2006.

<sup>10</sup> *Koran Tempo*, 4 Februari 2004.

<sup>11</sup> *Kompas*, 20 Februari 2006.

<sup>12</sup> *Suara Karya*, 20 Februari 2006 dan *The Jakarta Post*, 20 Februari 2006.



mancing berbagai reaksi. Sejumlah demonstrasi dan tuntutan disampaikan oleh berbagai kalangan muslim. Juru bicara Departemen Luar Negeri RI, Yuri Thamrin menyatakan bahwa, kebebasan berekspresi tidak dapat dijadikan alasan bagi pelecehan terhadap agama.<sup>13</sup> Di saat yang bersamaan, perwakilan Nahdlatul Ulama dan perwakilan Front Pembela Islam memberikan reaksi yang agak berbeda. NU meminta warganya untuk menanggapi isu tersebut tidak dengan emosi,<sup>14</sup> sementara ketua FPI Habib Rizieq menuntut pengusiran duta besar Denmark dan menyatakan akan melaksanakan demonstrasi.<sup>15</sup> Di Jakarta, Kedutaan Besar Denmark, menjadi sasaran aksi demonstrasi. Selain itu, para demonstran melempari kantor kedutaan dengan telur, merusak lampu-lampu di sekitar gedung kedutaan, dan melempar kursi yang ada di dalam lobi gedung.<sup>16</sup> Di Yogyakarta dan beberapa kota lain di Indonesia, juga dilancarkan demonstrasi. Di Surabaya, ratusan demonstran mendatangi dan merusak gedung Konsulat Jenderal Denmark. Di Bandung, ratusan warga melakukan razia terhadap warga negara asing, dan memaksa warga Denmark untuk segera meninggalkan Indonesia.<sup>17</sup>

Sejumlah ilustrasi di atas, menunjukkan beberapa hal penting dalam lingkup hubungan internasional. *Pertama*, globalisasi adalah isu signifikan dalam hubungan internasional. Kecanggihan tek-

nologi dan kemajuan telekomunikasi telah mampu membawa sebuah isu domestik ke tingkat internasional secara cepat. Reaksi di satu negara mampu memicu reaksi yang serupa di belahan dunia lainnya.

*Kedua*, Samuel Huntington pernah meramalkan terjadinya pertentangan antar peradaban (*clash of civilisation*),<sup>18</sup> yang salah satunya akan terjadi antara peradaban Barat dan peradaban Islam. Beberapa pihak melihat kasus karikatur Nabi sebagai salah satu contoh pertentangan peradaban Barat dan peradaban Islam. Tetapi beberapa pihak lain, melihat bahwa kasus ini tidak lain hanyalah contoh dari perbedaan cara pandang, yang lebih dipicu oleh pertimbangan emosi. Dalam *The Wall Street Journal*, Amir Taheri menulis bahwa penggambaran Muhammad sesungguhnya, telah dilakukan oleh banyak artis-artis muslim, misalnya gambar Muhammad yang tengah mengendarai Buraq (abad 16), gambar Muhammad dan anak kucing (abad 17) serta gambar Muhammad dan tujuh pengikutnya (abad 18).<sup>19</sup> Selain itu Taheri, juga menegaskan bahwa warga muslim seharusnya tidak secara sembarangan menyalahkan dan melakukan kekerasan terhadap warga Denmark atau warga non-muslim lain, hanya karena selera humor yang buruk dari beberapa kartunis Denmark tersebut. Sebaliknya, sebaiknya warga

<sup>13</sup> *Republika*, 2 Februari 2006.

<sup>14</sup> *Republika*, 3 Februari 2006.

<sup>15</sup> *Ibid*.

<sup>16</sup> *Koran Tempo*, 7 Februari 2006

<sup>17</sup> *Media Indonesia*, 7 Februari 2006

<sup>18</sup> Huntington, Samuel, *Clash of Civilisation*, (New York: Simon & Schuster, 1997).

<sup>19</sup> Taheri, Amir, "Bonfire of the Pieties: Islam prohibits neither images of Muhammad nor jokes about religion", *Opinion Journal on the Wall Street Journal*, <http://www.opinionjournal.com/editorial/feature.html?id=110007934>.



non-muslim juga tidak menghakimi warga muslim yang lain, hanya karena ulah beberapa warga muslim yang melakukan kekerasan dalam aksi-aksi mereka, menanggapi isu karikatur Nabi. Di sisi lain, kebebasan berekspresi yang dijunjung peradaban Barat, juga seharusnya tidak lepas dari prinsip toleransi beragama.<sup>20</sup> Artinya, pemuatan karikatur yang sarat dengan isu sensitif seperti agama, seharusnya dilakukan dengan pertimbangan nilai-nilai toleransi beragama. Dengan demikian, jelas bahwa isu karikatur Nabi, bukanlah merupakan contoh dari konflik antara peradaban, akan tetapi lebih kepada konflik antar kaum-kaum yang kurang sensitif, dan kurang bertoleransi terhadap pihak-pihak lain.

## B. KASUS NUKLIR IRAN

Pada tanggal 11 Januari 2006, Iran secara sepihak membuka segel Badan Atom Internasional (*International Atomic Energy Agency*–IAEA) di Natanz, yang merupakan salah satu reaktor nuklir Iran. Dengan aksi ini, Iran telah menegaskan pada dunia internasional bahwa pihaknya akan meneruskan program nuklir Iran, yang sesungguhnya telah mulai dikembangkan lagi sejak tahun 2003.

Program nuklir Iran sendiri, sesungguhnya telah dimulai sejak jaman Shah Iran atas kerja sama dengan Amerika Serikat di tahun 1959.<sup>21</sup> Kerja sama nuklir Iran dengan Amerika Serikat berakhir di tahun

1979, setelah Shah Iran digantikan oleh Khomeini. Tetapi, program nuklir Iran tidak sepenuhnya berakhir. Tahun 2003, IAEA menemukan bahwa Iran telah melakukan sejumlah riset atom secara rahasia, termasuk tes pengayaan uranium, walaupun saat itu IAEA tidak menemukan bukti bahwa Teheran berusaha mengembangkan senjata bertenaga atom.<sup>22</sup> Sampai saat ini Iran telah memiliki fasilitas nuklir di beberapa daerah.<sup>23</sup> Sementara, Teheran merupakan tempat riset reaktor ataupun fasilitas nuklir bagi daerah lain. Arak merupakan daerah fasilitas *heavywater*, yang dapat menghasilkan tenaga dalam jumlah besar. Bushehr merupakan fasilitas *light-water reactor*. Natanz dan Isfahan adalah tempat Iran melakukan pengayaan uranium. Sedangkan Saghand adalah merupakan tempat tambang uranium utama Iran.

Terdapat dua kekhawatiran utama terhadap peningkatan aktivitas program nuklir Iran. *Pertama*, apabila Iran benar-benar mengembangkan senjata nuklir, keberadaan rezim internasional yang terbentuk oleh *Non-Proliferation Treaty* tahun 1968 akan semakin terancam. Hal ini sekaligus menandai berkembangnya kemungkinan proliferasi persenjataan pemusnah massal. *Kedua*, apabila Iran tetap meneruskan program nuklirnya, besar kemungkinan bahwa Iran akan dikenakan sanksi oleh berbagai negara yang akan berimplikasi langsung terhadap harga minyak mentah dunia. Pada bulan Januari 2006 yang lalu, setelah Iran diisukan akan

<sup>20</sup>*The Jakarta Post*, 7 & 25 Februari 2006.

<sup>21</sup>*Republika*, 27 Januari 2006.

<sup>22</sup>*The Jakarta Post*, 4 Januari 2006.

<sup>23</sup>*The Jakarta Post*, 12 Januari 2006.



dikenai sanksi, harga minyak di pasar New York telah meningkat hingga mencapai US\$64,65 per barel dan diramalkan akan terus meningkat hingga mencapai US\$100 per barel.<sup>24</sup> Dengan demikian jelas bahwa kasus program nuklir Iran merupakan satu fenomena internasional yang wajib diamati secara lebih serius.

Dalam berbagai keterangan resminya, pejabat-pejabat Iran seperti Presiden Mahmoud Ahmadinejad, menyatakan bahwa program nuklir Iran untuk kepentingan sipil. Iran merasa memiliki hak untuk mengembangkan program nuklir untuk memproduksi sumber energi baru sebagai alternatif sumber energi baru, selain minyak.<sup>25</sup> Pada saat yang bersamaan, Iran merupakan salah satu penandatangan kesepakatan *Non Proliferation Treaty* (1968) dan belum pernah secara resmi menyatakan pengunduran dirinya dari kesepakatan internasional tersebut.

NPT secara tegas mengatur perbedaan antara negara nuklir dan non-nuklir. Negara nuklir adalah lima negara yang pada saat penandatanganan NPT telah mempunyai dan melakukan pengembangan senjata nuklir, yaitu Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Cina serta Uni Soviet, yang kini diambil alih fungsi dan tugasnya oleh Rusia. Sesuai dengan kesepakatan NPT, *pertama*, negara non-nuklir tidak dapat memproduksi senjata nuklir. *Kedua*, negara nuklir akan melakukan negosiasi dan langkah-langkah untuk mengakhiri perlombaan senjata nuklir.

<sup>24</sup>The Jakarta Post, 6 Januari 2006.

<sup>25</sup>Kompas, 2 Februari 2006.

*Ketiga*, seluruh negara saling bekerja sama untuk menyebarkan teknologi nuklir bagi kepentingan damai. *Keempat*, akan dibentuk badan untuk melakukan verifikasi dan mengawasi aktivitas nuklir, termasuk penyebaran material dasar senjata nuklir.

Banyak pihak kemudian mempertanyakan tindakan diskriminatif, yang diberlakukan bagi Iran dan tidak bagi India, Pakistan maupun Korea Utara. Bagi Amerika Serikat, salah satu negara yang dengan gigih menginginkan Iran dibawa ke Dewan Keamanan PBB, *full-cycle production* yang dimiliki Iran adalah jawaban utamanya.

Setidaknya terdapat tiga unsur utama dalam produksi senjata nuklir. *Pertama*, bahan material dasar uranium dan plutonium. Telah tercatat bahwa Iran memiliki sumber daya pertambangan uranium di Saghand yang artinya Iran mampu memenuhi unsur material dasar ini di dalam negeri. *Kedua*, unsur pengolahan material dasar tersebut menjadi senjata pemusnah massal. Uranium mentah yang ditambang harus diolah untuk menjadi unsur yang lebih stabil dan dikonversikan ke bentuk yang lebih padat. Proyek pengayaan uranium Iran di reaktor Natanz dan Isfahan merupakan upaya yang mampu mengolah uranium menjadi material, yang dibutuhkan untuk persenjataan pemusnah massal. *Ketiga*, unsur transportasi atau yang lebih dikenal dengan misil balistik yang memungkinkan senjata pemusnah massal itu diluncurkan dalam jarak yang cukup signifikan. Iran dikabarkan tengah mengembangkan beberapa kemampuan misil balistiknya dengan nama Syahab 3 dan



Syahab 4. Selain itu, Iran juga telah memiliki teknologi misil balistik Kh-55 dari Ukraina, Mod B, C dan D dari Korea Utara dan CSS-8 dari Cina. Dengan demikian jelas bahwa dunia internasional berhak merasa khawatir terhadap program pengembangan nuklir Iran, karena pada dasarnya Iran telah memiliki *full-cycle production* untuk sebuah senjata pemusnah massal.

Melihat perkembangan terakhir, yang tak kunjung mereda, Rusia telah menawarkan sebuah alternatif yang kemungkinan dapat diterima oleh rezim NPT, di mana pengayaan uranium Iran akan dilakukan di Rusia. Hal ini berarti bahwa Iran tidak perlu membuang lebih banyak uang untuk membangun sebuah reaktor nuklir dalam hal pengayaan uranium dan yang lebih penting bahwa Iran tidak memiliki seluruh unsur produksi persenjataan pemusnah massal di dalam negerinya. Setelah melalui tahapan negosiasi yang cukup panjang, akhirnya alternatif ini ditolak Iran<sup>26</sup> dan secara langsung membawa kasus ini ke tahap sengketa yang lebih rumit. Dengan demikian, jelas bahwa kasus pengembangan uranium Iran merupakan sebuah tantangan bagi rezim internasional, khususnya di bidang senjata pemusnah massal.

Dalam hal ini, rezim internasional ternyata belum efektif dan karena itu perlu dilakukan beberapa langkah untuk mencegah dan menghilangkan revitalisasi perlombaan senjata dan ancaman senjata pemusnah masal. *Pertama*, rezim internasional harus dapat meyakinkan bahwa program pengembangan senjata pemusnah

massal adalah program yang membutuhkan biaya sangat besar. Selain itu, program pengembangan senjata pemusnah massal juga memiliki dampak kerusakan ekologi yang sangat tinggi. Dengan demikian, diharapkan negara-negara non-nuklir tidak memiliki keinginan untuk mengembangkan teknologi yang dapat berujung pada produksi senjata pemusnah masal. *Kedua*, rezim internasional harus memikirkan status beberapa negara yang saat ini telah terbukti memiliki senjata pemusnah masal. Misalnya, NPT dapat mempertimbangkan India, Pakistan, Israel dan Korea Utara sebagai negara nuklir dan mulai menegosiasikan peran dan tanggung jawab negara nuklir kepada mereka seperti yang telah diatur sesuai NPT 1968. *Ketiga*, rezim internasional harus memperketat dan melengkapi aturan-aturan non-proliferasi senjata dan materialnya untuk mencegah terjadinya penyebaran teknologi dan persenjataan pemusnah massal, seperti misalnya mengutamakan prinsip *non-first use* bagi Negara-negara nuklir. Dengan demikian diharapkan bahwa rezim internasional tetap dapat berperan secara efektif dalam menjaga perdamaian hubungan internasional.

### C. ISU DEMOKRATISASI DI MYANMAR, DAN GUNCANGAN POLITIK DI THAILAND DAN FILIPINA

Dalam tiga bulan terakhir, dinamika ASEAN juga tidak kalah menarik. Presiden Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono, menyatakan akan mengadakan kunjungan kenegaraan ke Myanmar. Pada tanggal 1

<sup>26</sup> *Media Indonesia*, 22 Januari 2006.



Maret 2006 Presiden RI itu, akhirnya mengunjungi Myanmar dan secara tegas menolak permintaan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI, untuk secara khusus menemui pemimpin gerakan demokratisasi Aung San Su Kyii.<sup>27</sup>

Berbagai kalangan menilai tindakan ini sebagai tindakan yang bertentangan dengan usaha internasional untuk menarik Myanmar kembali ke dalam proses demokratisasi. Tetapi, di lain pihak, Presiden Yudhoyono beranggapan bahwa tindakannya merupakan perwujudan dari prinsip-prinsip ASEAN, di mana Presiden Yudhoyono berupaya untuk menjalin komunikasi yang lebih baik dengan pemimpin junta militer Myanmar sehingga diharapkan hubungan baik yang telah dibangun ini akan dapat membujuk secara persuasif junta militer Myanmar untuk kembali ke dalam koridor demokratisasi.<sup>28</sup> Pembuktian dan hasil dari kunjungan tersebut tentu masih harus ditunggu. Bagaimanapun, kasus Myanmar adalah sebuah tantangan signifikan bagi efektifitas ASEAN.

Perkembangan lain dari kawasan ini adalah goyahnya kepemimpinan pemerintahan di Filipina dan Thailand. Pada tanggal 24 Februari 2006, Presiden Gloria Macapagal Arroyo, mengklaim akan adanya aksi kudeta terhadap dirinya dan secara langsung mengumumkan status darurat di Manila, membubarkan demonstrasi perayaan "*People's Power*" dan menahan beberapa orang yang dicurigai akan melakukan tindakan-tindakan kudeta terhadap dirinya.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> *Kompas*, 3 Maret 2006.

<sup>28</sup> *Ibid.*

Pada saat yang hampir bersamaan, gelombang demonstrasi di Thailand yang meminta Perdana Menteri Thaksin Shinawatra mengundurkan diri juga semakin besar. Akhir Februari 2006, Perdana Menteri Thaksin mengumumkan pembubarisan parlemen dan akan mengadakan pemilihan umum pada tanggal 2 April 2006 mendatang. Thaksin dinilai telah melakukan proses tidak wajar dan lepas dari kewajiban pajak atas penjualan saham pribadi di perusahaan Shin Corp. Perdana Menteri Thaksin berusaha mengembalikan penilaian terhadap kinerjanya ke mekanisme demokratik, yaitu pemilihan umum, karena PM Thaksin merasa yakin dukungan terhadapnya, dari kaum tani Thailand yang tidak terlalu peduli dengan skandal penggelapan pajak, masih sangat kuat. Namun, sebagai salah satu pilar demokrasi, pemerintahan yang bersih adalah salah satu syarat utama konsolidasi demokrasi.

Mohammed Ayoob menilai bahwa salah satu permasalahan yang muncul terutama di negara dunia ketiga adalah proses demokratisasi.<sup>30</sup> Ayoob juga melihat besarnya peran elite atau pemimpin negara dalam menentukan keberhasilan proses konsolidasi demokrasi. Oleh karena itu, penting bagi para pemimpin negara untuk tetap membuka saluran partisipasi rakyat untuk dapat menjamin keberlangsungan

<sup>29</sup> "Storms Amid South-East Asia's Relative Calm", *The Economist Global Agenda*, 27 February 2006, [http://www.economist.com/agenda/displaystory.cfm?story\\_id=E1\\_VVGRVRR](http://www.economist.com/agenda/displaystory.cfm?story_id=E1_VVGRVRR).

<sup>30</sup> Ayoob, Mohammed, "State Making, State Breaking and State Failure" dalam Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson & Pamela Aall (eds.), *Turbulent Peace: The Challenges of Managing*



proses demokratisasi. Di sisi lain, Ayoob juga melihat bahwa adalah hal yang wajar bagi negara untuk menjalankan proses konsolidasi kekuatan, khususnya bagi para pemimpinnya. Ayoob menawarkan solusi bahwa keduanya tidak boleh diletakkan pada kutub yang berbeda, namun harus diintegrasikan. Dengan demikian, jelas bahwa tantangan demokratisasi di Asia Tenggara bukanlah satu hal yang tidak bisa diatasi, dan peran pemimpin negara merupakan hal yang sangat signifikan dalam memastikan keberlangsungan proses konsolidasi demokrasi.

#### D. SERANGAN FLU BURUNG

Kasus Flu Burung pertama kali dicurigai menjangkiti para unggas sebelum 1997 dengan nama virus H5N1.<sup>31</sup> Virus ini mampu membunuh seekor ayam hanya dalam waktu 48 jam dengan tingkat kematian yang mendekati 100%.<sup>32</sup> Virus ini menjadi semakin signifikan setelah pada tahun 1997 telah tercatat 18 kasus infeksi terhadap manusia di Hongkong SAR dan mereda setelah pemerintah Hongkong membantai 1,5 juta unggas hanya dalam jangka waktu 3 hari.

Tahun 2005, kasus flu burung ini kembali mengemuka. Kali ini beberapa negara di kawasan Asia Tenggara menjadi sasarannya. Dengan serangan virus yang dicurigai lebih kuat dan mematikan, Vietnam, Thailand dan Indonesia telah menjadi

sasaran penyebaran kasus flu burung ini. Perkembangan terakhir juga menunjukkan bahwa kasus flu burung tidak lagi hanya menjangkiti Asia, tetapi juga berbagai belahan dunia lain, seperti Eropa, Afrika dan Timur Tengah. Tercatat bahwa selain negara-negara di kawasan Asia Timur, sudah 18 negara lain, yang melaporkan adanya kasus flu burung di negara mereka baik yang menjangkiti hewan maupun yang menjangkiti manusia, seperti misalnya India, Iran, Mesir, Austria, Perancis, Jerman, Yunani, Italia, Slovenia, Bulgaria, Kroasia, Rumania, Ukraina, Rusia serta Niger dan Nigeria.<sup>33</sup> Diperkirakan 142 juta orang akan meninggal dan perekonomian dunia akan merosot hingga US\$4,4 triliun apabila Avian Flu atau Flu Burung ini tidak ditanggapi secara serius.<sup>34</sup> Dengan demikian jelas bahwa flu burung merupakan potensi endemi dan pandemi yang harus ditangani secara lebih serius.

Malaysia adalah salah satu negara yang berada di kawasan rawan penyebaran flu burung. Oleh karena itu, pemerintah Malaysia telah menyiapkan sebuah cetak biru dalam rangka persiapan untuk menghadapi ancaman virus H5N1 yang mematikan ini.<sup>35</sup> Cetak biru ini mengatur kesiapan koordinasi antara pelayanan terhadap pasien baik yang dicurigai maupun sudah positif terjangkit virus, persiapan pemusnahan hewan yang ada dalam radius penyebaran serta penutupan sementara tempat-tempat publik. Untuk

*International Conflict*", (Washington D.C: United States Institute of Peace Press, 2001), hal. 137.

<sup>31</sup> [Http://www.who.int/csr/disease/influenza/H5N1-9reduit.pdf](http://www.who.int/csr/disease/influenza/H5N1-9reduit.pdf).

<sup>32</sup> *Ibid*.

<sup>33</sup> *Tempo*, 20 & 21 Februari 2006 juga dalam *Kompas*, 28 Februari 2006.

<sup>34</sup> *Suara Pembaruan*, 16 Februari 2006.

<sup>35</sup> *The Jakarta Post*, 11 Januari 2006.



saat ini, pemerintah Malaysia telah mengalokasikan US\$15,8 juta per tahun hingga tahun 2007/2008 dan telah melakukan pengumpulan vaksin, pelatihan terhadap para pekerja kesehatan serta meningkatkan fasilitas dan kapabilitas rumah sakit dan laboratorium untuk menghadapi kemungkinan terjadinya pandemi flu burung di Malaysia.

Hal serupa telah dilakukan oleh pemerintah Thailand. Pemerintah Thailand telah melakukan beberapa langkah nyata<sup>36</sup>—dengan anggaran Rp997 miliar, untuk menghadapi penyebaran kasus flu burung dan terbukti mampu menurunkan jumlah korban jiwa akibat flu burung secara signifikan.<sup>37</sup> *Pertama*, Thailand telah melakukan pemusnahan unggas dengan kompensasi yang kemudian dapat menurunkan serangan virus hingga 40%. *Kedua*, Thailand mengembangkan program penginderaan (*surveillance*) dan peningkatan kemampuan laboratorium pengujian untuk influenza yang sudah mengintegrasikan antara pengujian terhadap manusia dan hewan. *Ketiga*, Kementerian Thailand juga telah menyebarkan sejumlah informasi dan penjelasan mengenai berbagai pengertian medis kepada seluruh kalangan masyarakat untuk membangun kewaspadaan. *Keempat*,

Thailand melakukan pembangunan jaringan sistem komunikasi, internet dan kantor kesehatan di tingkat provinsi. *Kelima*, Thailand mengembangkan kolaborasi antara kesehatan hewan dan manusia serta membangun infrastruktur pengendalian infeksi.

Untuk kasus Indonesia, upaya penanggulangan kasus flu burung masih terbilang sangat minim. Hal ini terbukti dari masih tingginya atau bahkan peningkatan kasus flu burung dan kematian yang telah diakibatkannya. Menurut data dari WHO, kasus flu burung yang dilaporkan Indonesia pada tahun 2005 adalah sebanyak 17 kasus dan 11 di antaranya meninggal dunia. Selama tahun 2006, kasus flu burung di Indonesia dilaporkan sebanyak 10 kasus dan 9 di antaranya meninggal dunia.

Pada 6 Januari 2006, Direktorat Jenderal Penyakit dan Penyehatan Lingkungan, Departemen Kesehatan RI, I Nyoman Kandun, menyatakan rencana pembentukan komite nasional pengendalian flu burung sebagai langkah lanjut kesiapsiagaan menghadapi pandemi influenza. Komite ini diketuai oleh Menteri Koordinator bidang Kesejahteraan Rakyat. Menurut I Nyoman Kandun, komite nasional ini akan mengembangkan beberapa program seperti peningkatan bagi Kelompok berisiko tinggi, program penginderaan, restrukturisasi sistem perunggasan, komunikasi, informasi, edukasi, legislasi, peningkatan kapasitas, riset, monitoring serta evaluasi. Keseluruhan program ini direncanakan akan membutuhkan dana hingga Rp7,4 triliun.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Kompas, 27 Februari 2006.

<sup>37</sup> Menurut WHO, pada tahun 2004 Thailand melaporkan 17 kasus flu burung dengan 12 di antaranya meninggal. Pada tahun 2005 dilaporkan terdapat 5 kasus flu burung dengan angka kematian 2 dan pada tahun 2006 belum ditemukan satu pun kasus flu burung. Lihat [http://www.who.int/csr/disease/avian\\_influenza/country/cases\\_table](http://www.who.int/csr/disease/avian_influenza/country/cases_table).

<sup>38</sup> Suara Pembaruan, 7 Januari 2006.



Akan tetapi langkah-langkah yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia tetap dinilai masih sangat jauh dari optimal. Pemerintah dinilai memiliki terlalu banyak pertimbangan dan kurang berani melaksanakan pemusnahan hewan yang dicurigai terjangkit virus ataupun hewan yang masih berada di radius tidak aman. Selain itu, upaya penanggulangan kasus flu burung di Indonesia masih menunjukkan kurangnya koordinasi antara institusi-institusi terkait misalnya Departemen Kesehatan dan Departemen Pertanian. Lebih parah lagi, beberapa kalangan menilai bahwa Indonesia menerapkan sistem *management by crisis* sehingga penanganan kasus didasarkan oleh krisis yang sudah terjadi, bukan yang akan ditimbulkan dan yang mengakibatkan keterlambatan dalam bertindak.<sup>39</sup> Padahal, jika saat ini kasus flu burung di Indonesia hendak dilihat melalui kaca mata krisis, pemerintah hanya menyatakan 3 provinsi yang aman dari flu burung. Dengan demikian ancaman flu burung tidak hanya nyata tetapi juga nyata-nyata mengancam keselamatan bangsa Indonesia.

## E. INDONESIA DI MATA AMERIKA SERIKAT DAN INGGRIS

Dibandingkan dengan periode Januari dan Februari 2006, periode Maret 2006, merupakan saat-saat sibuk kunjungan tamu negara bagi Indonesia. Diawali dengan kunjungan Menteri Luar Negeri Amerika Serikat Condoleezza Rice pada 15-16 Maret 2006. Kunjungan Rice diwarnai dengan berbagai aksi demonstrasi berskala kecil,

namun jelas bahwa kunjungan tersebut merupakan upaya Amerika Serikat untuk memperkuat hubungan dengan Indonesia, khususnya berkaitan dengan kebijakan melawan terorisme.

Adapun agenda penting Rice selama berada di Indonesia adalah:<sup>40</sup> *Pertama*, penegasan tentang komitmen Amerika Serikat terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia, artinya Amerika Serikat tidak mendukung berbagai gerakan yang bertujuan untuk melepaskan diri dari Indonesia, sesuai dengan demokrasi dan nilai-nilai Hak Asasi Manusia. *Kedua*, memperkuat kerja sama Amerika Serikat-Indonesia di bidang pemberantasan terorisme terutama dengan pencabutan embargo militer Indonesia oleh Amerika Serikat. *Ketiga*, menegaskan kembali sikap Amerika Serikat soal nuklir Iran dan ingin mendapatkan tanggapan dari Indonesia. *Keempat*, penegasan Amerika Serikat soal dilanjutkannya kembali tentang Komisi Kebenaran dan Persahabatan dengan Timor Leste. *Kelima*, komitmen Amerika Serikat dalam membantu korban tsunami di Aceh. *Keenam*, Amerika Serikat menawarkan bantuan pendidikan berupa program pengembangan siaran televisi bagi anak-anak di Indonesia.

Dua belas hari berikutnya, Perdana Menteri Inggris Tony Blair juga mengadakan kunjungan kenegaraan ke Indonesia. Kunjungan Blair lebih diwarnai dengan pertemuan yang bersifat membangun dialog dengan komunitas muslim di Indonesia. Selain mengadakan kunjungan ke pondok pesantren Darunnajah di Jakarta, Blair juga

<sup>39</sup> *Suara Pembaruan*, 7 Februari 2006.

<sup>40</sup> *Suara Pembaruan*, 15 Maret 2006.



mengadakan pertemuan dengan beberapa tokoh agama Islam di Indonesia, termasuk Aa Gym.<sup>41</sup>

Pada dasarnya kunjungan Menteri Luar Negeri Amerika Serikat dan Perdana Menteri Inggris itu, bertujuan untuk lebih memahami rakyat Indonesia, sebagai negara dengan jumlah penganut agama Islam terbesar di dunia. Berkaitan dengan hal tersebut, Menteri Luar Negeri RI Hassan Wirajuda, menegaskan kepada Menlu Amerika Serikat Condoleezza Rice dan Perdana Menteri Tony Blair tentang perlunya Amerika Serikat dan Inggris mengambil langkah-langkah konkret dalam merangkul masyarakat muslim dunia. Adapun langkah yang disampaikan Menlu Hassan Wirajuda antara lain, penutupan penjara Abu Ghraib dan penjara Guantanamo, yang dianggap telah melanggar hak asasi manusia. Di samping itu, perlunya Amerika Serikat dan Inggris menarik pasukan dari Irak dan selanjutnya digantikan dengan pasukan perdamaian PBB, dan peningkatan kerja sama antara negara-negara Barat dengan komunitas muslim internasional, melalui berbagai kegiatan pendidikan dan kebudayaan.<sup>42</sup>

## F. PENUTUP

Perkembangan masalah dan tantangan internasional di atas, menunjukkan beberapa hal sebagai berikut. *Pertama*, isu-isu keamanan non-konvensional makin

signifikan dalam hubungan internasional, baik pada tingkat global, regional maupun nasional. Masalah-masalah non-konvensional telah berkembang sangat kompleks yang mencakup semua dimensi, mulai dari demokratisasi, masalah sosial, budaya, kesehatan, energi, dan sebagainya yang sangat potensial melahirkan ketegangan dalam hubungan internasional.

*Kedua*, perkembangan masalah yang cepat dan kompleks, harus ditangani secara lebih serius untuk mencegah akibat/kerugian yang lebih besar. Ketidaktanggapan pemerintah Filipina terhadap kebutuhan demokrasi rakyatnya, telah memicu ketegangan dan ketidakstabilan. Ketidaksiaran pemerintah Indonesia dalam menangani kasus flu burung telah menambah korban terinfeksi dan meninggal yang diakibatkan oleh virus mematikan tersebut.

*Ketiga*, institusi perlu mengambil peran yang lebih efektif dalam menangani isu-isu non konvensional. Dengan kata lain, diperlukan revitalisasi kinerja rezim internasional untuk menangani masalah penyebaran senjata pemusnah massal dan terorisme, revitalisasi terhadap kinerja rezim regional— dalam hal ini ASEAN, dalam menangani isu-isu demokratisasi, dan masalah-masalah lain di kawasan. Sementara itu, dalam konteks domestik, pemerintah Indonesia harus memperbaiki kinerjanya untuk mampu secara cepat mengatasi berbagai masalah. Penanganan yang lambat, seperti dalam kasus flu burung, akan membuat Indonesia makin terpuruk.

<sup>41</sup> *Gatra*, 3 April 2006.

<sup>42</sup> *Ibid.*



# Amnesia Politik Partai Politik

Arief Priyadi

*Hampir semua partai politik memiliki peran dalam proses amnesia politik tentang peristiwa-peristiwa kekerasan politik masa lalu. Hal ini nampak dalam orientasi perjuangan partai-partai politik yang cenderung tidak menyentuh secara maksimal tuntutan penyelesaian secara tuntas terhadap berbagai kasus kekerasan politik yang dilakukan oleh rezim masa lalu.*

## PENDAHULUAN

JATUHNYA rezim Soeharto pada 21 Mei 1998 tidak dengan sendirinya membuat Indonesia menjadi demokratis. Birokrasi dan kehidupan politik secara umum masih dikuasai oleh *status quo* kekuasaan yang selama beberapa dekade mendukung Orde Baru. Agenda reformasi<sup>1</sup> yang diusung oleh gerakan oposisi dari masyarakat sipil, seperti tidak berdaya menjawab warisan masa lalu berupa krisis ekonomi dan kemiskinan

yang merajalela di kalangan masyarakat bawah. Konflik komunal meledak dan di beberapa daerah telah menciptakan keka-  
cauan, seakan-akan melengkapi rentetan peristiwa kekerasan yang pernah terjadi.

Menuju Indonesia Baru, bukanlah berarti mengabaikan sejumlah peristiwa kekerasan yang terjadi di masa lalu. "Bangkai-bangkai" peristiwa itu dapat disebutkan antara lain: Tragedi Pembunuhan Massal 1965, Tragedi Tanjung Priok, Peristiwa Talangsari Lampung, Peristiwa Haur Koneng, Peristiwa Nipah, Peristiwa Bantaqiah, Pembunuhan Mar-sinah, Pembunuhan Udin, Pembunuhan Theis, Pembunuhan Munir, Pembantaian Bumi Flora Afdeling, Peristiwa dukun santet, Kerusakan Sampit, Kerusakan Ambon, Kerusakan Poso, Peristiwa selama penerapan DOM Aceh dan DOM Papua, Peristiwa Abepura, Peristiwa 27 Juli 1996, Peristiwa Timika, Kerusakan Mei '98, Pembumihangusan Timor Timor, Penembakan misterius, Penculikan para aktivis

---

<sup>1</sup>Agenda reformasi menurut versi Amin Rais, meliputi: (1) Amandemen UUD'45, (2) Cabut dwifungsi ABRI, (3) Pemberlakuan otonomi daerah, (4) Kebebasan demokrasi, (5) Penegakan supremasi hukum, dan (6) Membentuk pemerintahan yang bersih, berwibawa, dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) (Republika, 8 Oktober 2002). Sedangkan Jaringan Mahasiswa Indonesia (JMI), dalam statement-nya tgl. 29 September 1999 menyebut visi reformasi sebagai berikut: (1) Cabut dwifungsi ABRI, (2) Adili Soeharto dan kroni-kroninya/Pemberantasan KKN, (3) Tegakkan supremasi hukum; (4) Otonomi daerah seluas-luasnya, (5) Amandemen UUD'45, dan (6) Budayakan demokrasi rasional dan egaliter (sama sederhana).

prodemokrasi, Penembakan terhadap mahasiswa dalam peristiwa Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II, Peristiwa TPST Bojong, dan seterusnya, yang diduga keras kental dengan kepentingan kekuasaan. Atau setidaknya berbau *abuse of power*. Rekayasa demi rekayasa sejarah menjadi warna dasar gambaran 32 tahun kekuasaan rezim "Raja Jawa"<sup>2</sup> dan penerusnya.

Dari peristiwa-peristiwa itu diperoleh beberapa catatan: (1) ada kasus yang hingga kini belum diketahui pelakunya, kendati ada indikasi pelakunya adalah pihak pemegang kekuasaan atau keamanan. Berbagai cara dilakukan untuk menggelapkan si pelaku, baik melalui teror maupun manipulasi skenario di pengadilan. Misalnya, kasus Marsinah dan kasus Udin; (2) kendati sudah diketahui pelakunya, dan diduga keras adalah aparat keamanan, misalnya dalam penyerbuan kantor DPP-PDI, hingga kini para pelakunya tidak pernah diajukan ke pengadilan; (3) kualifikasi daerah tertentu sebagai Daerah Operasi Militer (DOM), seperti di Timor Timur, Irian dan Aceh, berpotensi mendorong terjadinya penggunaan kekerasan yang berujung pada pelanggaran hak asasi manusia, karena tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai kekerasan politik. Karena itu institusi harus ditarik sebagai pihak yang bertanggungjawab; dan (4) kendati pihak keamanan mengaku keterlibatannya dalam suatu kasus tertentu, bentuk pengakuan itu didekonstruksi

menjadi sekedar oknum saja, atau kesalahannya dikategorikan hanya menjadi kesalahan prosedural, sehingga hukuman yang dijatuhkan menjadi sangat ringan. Kasus penculikan para aktivis prodemokrasi dan kasus Trisakti<sup>3</sup> adalah contohnya.

Kebenaran atas berbagai peristiwa masa lalu penting untuk diungkap, karena di seputar masa transisi ini bangsa Indonesia dihadapkan pada sebuah tanggungjawab, yang oleh Bertrand Russel disebut sebagai pencegahan terhadap kejahatan kebisuan (*The crime of Silence*).<sup>4</sup> Bangsa Indonesia sekarang harus melawan pelupaan paksa terhadap peristiwa-peristiwa kekerasan politik masa lalu. Sebab, kesadaran kita akan masa lampau sangat penting untuk menentukan cara kita menjalani masa kini, di mana masa lampau yang diingat dan direkam akan mempengaruhi bagaimana masa kini diperlakukan, dan bagaimana pula masa depan akan dibentuk. Menyingkap kenangan sejarah kekerasan politik di masa lalu yang cenderung digelapkan, dapat mengingatkan dan menyuguhkan kita secara terus-menerus dalam memulai sebuah proses reformasi yang serius.

## MEMORIA PASSIONIS

Beberapa penyebab timbulnya situasi ketidakadilan yang menimpa bangsa kita

<sup>3</sup> Bambang Widjojanto, *Kekerasan dan Keamanan, dalam Politik Kekerasan Orde Baru: Akankah Terus Berlanjut?*, Ed. Sukandi A.K., Pen. Mizan Pustaka, Cet. I, Bandung, 1999, hal. 68-69.

<sup>4</sup> Bertrand Russel, *Speech to the First Meeting of Members of the War Crimes Tribunal*, London, 13 November 1966, dari *Autobiography* (London: Allen & Unwin, 1969), vol.III.

<sup>2</sup> Istilah tersebut pernah digunakan oleh Prof. Sumitro Djojohadikusumo dalam menyebut nama mantan Presiden RI Soeharto (Lihat *Tabloid Detak*, 8-14/9/1998, hal. 6-7).



adalah kekerasan, keketidakhadiran itu sendiri, dan kebohongan yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru melalui berbagai instrumen antara lain: aparat bersenjata, hukum (berupa undang-undang dan ketetapan-ketetapan yang menjadi aturan main dalam kehidupan bernegara), sarana informasi, dan ideologi yang sering didukung oleh budaya dan agama. Ketidakhadiran juga mengemuka ketika Pemerintah dan pelaku bisnis besar saling membutuhkan dan membangun kolusi dan berakibat maraknya perbuatan korupsi dan nepotisme. Perilaku tersebut telah merugikan masyarakat, terutama kalangan masyarakat bawah.

Warisan sistem dan struktur yang tidak adil telah merasuki segala bidang dan dataran hidup bermasyarakat dan bernegara, dan meresap dalam kehidupan ekonomis, politis, budaya, dan religius. Ketidakhadiran yang didukung oleh kebohongan tercipta melalui penyajian informasi yang tidak benar lewat media massa ataupun indoktrinasi para penguasa dan birokrat yang kadang-kadang menggunakan slogan-slogan kultural dan religius. Di masa lalu, ideologi tertutup disebarluaskan secara indoktrinatif dan mendapat dukungan dari umat beragama, yang membenarkan kepentingan-kepentingan tertentu dengan rumusan-rumusan saleh.

Perjuangan menuntut keadilan ternyata harus berhadapan dengan *status quo* kekuasaan yang masih tangguh, yang berlindung di dalam sistem dan struktur kehidupan bernegara. Tumbuh dan berkembangnya berbagai komunitas yang

mengajukan gugatan atas peristiwa kekerasan politik di masa lalu, yang pada dasarnya merupakan *memoria passionis* (kenangan duka yang menggugat), terkandung harapan adanya goresan imperatif moral yang kuat dalam ingatan sejarah peradaban bangsa kita sekarang dan di masa mendatang, bahwa telah terjadi rangkaian tindak kekerasan politik secara massal dan sistemik.<sup>5</sup> Kehadiran komunitas-komunitas itu juga mengartikulasikan adanya protes masyarakat sipil terhadap hegemoni kekuasaan yang cenderung mahir mengubur penderitaan massal, menutupi kekerasan politik masa lalu, dan melenyapkannya dari *collective memory*.

Banyak perdebatan menyangkut perlu atau tidaknya mengungkap kebenaran atas berbagai peristiwa kekerasan politik di masa lalu. Ada pendapat yang menolak pembongkaran luka-luka lama. Namun pertanyaannya, apakah luka-luka lama itu sudah terobati? Tidakkah yang terjadi

---

<sup>5</sup> Akibat dari kekerasan politik di masa lalu telah jatuh ribuan masyarakat sebagai korban, baik yang disiksa, dianiaya, diculik, dihilangkan jati dirinya, maupun dibunuh. Kekerasan politik itu terjadi sejak tragedi pelanggaran hak asasi manusia dalam peristiwa G30S 1965 hingga tragedi-tragedi kekerasan politik yang terjadi di waktu kemudian di berbagai kota dan daerah, seperti pembunuhan warga sipil Aceh, Papua, dan Maluku, tragedi Trisakti, Mei '98, Semanggi I, dan Semanggi II dan seterusnya. Munculnya berbagai komunitas korban yang menggugat, dan juga gerakan-gerakan *active non violence* dari komunitas-komunitas basis masyarakat yang mendukungnya, merupakan ikhtiar masyarakat sipil dalam melawan, mencatat, memahami, dan mencoba bangkit dari kebrutalan masa lalu.



adalah amnesia<sup>6</sup> politik secara kolektif, dan bukan sembuh luka jiwa individual dan luka sosial akibat berbagai jenis tindak kekerasan politik yang berlangsung dalam jangka panjang? Bukankah pembisuan, penyingkiran, dan pelupaan, bahkan kesalahan (*error*) menjadi faktor esensial politik Orde Baru dalam mempertahankan persatuan dan dalam membangkitkan nasionalisme formal yang sebetulnya bertujuan untuk melegitimasi kekuasaan? Pertanyaan kemudian, dan yang menjadi telaahan dalam tulisan ini adalah, mengapa partai politik mengabaikannya?

## KONDISI PARTAI POLITIK DAN "JUBAH REFORMASI"

Hampir semua partai politik memiliki peran dalam proses amnesia politik tentang peristiwa-peristiwa kekerasan politik masa lalu. Hal ini nampak dalam orientasi perjuangan partai-partai politik yang cenderung tidak menyentuh secara maksimal tuntutan penyelesaian secara tuntas terhadap berbagai kasus kekerasan politik yang dilakukan oleh rezim masa lalu. Perhatian kebanyakan partai politik lebih tercurah pada kepentingan individu ataupun kelompok politisi. Tidak kondusifnya partai-partai politik tersebut disebabkan antara lain:

Pertama, di dalam tubuh partai politik mengalir kuat arus semangat pragmatisme

politik dan oportunisme. Bahkan, pragmatisme dan oportunisme ini telah tereduksi menjadi *prevalence*, atau kelaziman individu elite partai. Artinya, politik dilihat hanya sebagai pertarungan kepentingan, bukan sesuatu yang beradab. Dalam hal demikian, partai cenderung memaknai solidaritas secara sempit, yaitu sebagai ikatan kepentingan (politik) semata. Ketika ada kadernya atau koleganya yang terlibat dalam suatu kasus, dengan sendirinya partai merasa wajib membelanya. Demikian pula, partai cenderung selektif dalam mengangkat berbagai isu politik, dalam arti sesuatu isu akan diisihkan bila dipandang tidak pragmatis, yaitu tidak bersifat praktis dan tidak berguna bagi kebutuhan sesaat.

Kedua, masih adanya kesadaran yang keliru bahwa partai adalah kesatuan orang-orang dengan segala kepentingannya, dan kepentingan para elite politik yang dominan cenderung dimutlakkan menjadi kepentingan partai. Sehingga permasalahan timbul ketika para elite partai mensubordinasikan aspirasi publiknya atau konstituennya dalam kepentingan individual mereka.

Ketiga, partai-partai politik kini cenderung tidak memiliki kejelasan mengenai ideologi. Karena kurang tertanamnya ideologi sebagai sistem nilai yang seharusnya diinternalisasikan kepada kader-kader partai, maka partai menjadi akumulasi kepentingan politik yang tidak memiliki *platform* atau program yang jelas, dan visi-misi yang tepat sasaran. Pemikiran-pemikiran yang *distinctive* atau khusus, masif, teruji, dan konsisten tidak berkembang

<sup>6</sup> Hilangnya ingatan, terutama tentang masa lalu; Hal menjadi lupa tentang apa yang terjadi sebelumnya. (lihat Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, Balai Pustaka, Cetakan Pertama - 1988).



optimal karena lebih disibukkan dengan kiprah-kiprah perpolitikan yang didasarkan pada kepentingan kekuasaan.

Keempat, partai politik cenderung mengutamakan sasaran jangka pendek, seperti suksesi politik lima tahunan di pusat atau perebutan kursi nomor satu di daerah. Ketika partai hanya menjadi kendaraan politik belaka, maka nilai-nilai machiavelian yang menempatkan kekuasaan sebagai tujuan mudah terserap, sehingga partai politik bukan lagi menjadi sarana memperjuangkan kebaikan umum. Kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada rakyat akhirnya menjadi terabaikan. Padahal seharusnya, partai politik bukan sekadar untuk sekelompok elite politik, juga bukan hanya untuk sebagian kader dan anggota partai, melainkan mempunyai tanggung jawab untuk memberi kontribusi kepada kepentingan publik;<sup>7</sup>

Kelima, secara empirik memang ada peremajaan pimpinan partai politik. Tetapi dalam kenyataannya, di kebanyakan partai politik beberapa tokoh tua yang lama berkecimpung dalam rezim Orde Baru masih menentukan gerak dinamika partai. Sehingga yang terjadi adalah partai politik cenderung melakukan perubahan hanya pada tataran aktor, dan tidak melakukan perubahan pada tataran normatif. Orangnya berubah tetapi rezimnya tidak berubah.

Dengan kondisi partai politik yang demikian, maka sulit diharapkan partai menjalankan fungsinya secara maksimal,

yaitu sebagai lembaga perumus cita-cita politik, mengartikulasi kepentingan-kepentingan politik, memberikan pencerahan, dan melakukan penggalangan politik masyarakat secara konstruktif, serta melakukan pembinaan dan *recruitment* elite pemerintahan.<sup>8</sup> Yang terjadi sekarang, meskipun format politik (khususnya konstitusi dan rangkaian undang-undang tentang politik) berubah, namun pendukung format politik masih di tangan elite politik lama yang mengenakan "jubah reformasi." Padahal, format dan para pelaksana utama itulah yang disebut rezim. Dan kini boleh dikata baru sedikit dari entitas rezim yang berganti. Oleh karena partai-partai politik tak bisa lepas dari format politik yang demikian, maka kecil kemungkinan partai-partai mau menyentuh warisan kasus-kasus kekerasan politik masa lalu yang jelas dilakukan oleh rezim Orde Baru dan penerusnya.

Apabila dirunut lebih jauh lagi, kondisi partai yang demikian disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain pembodohan politik Orde Baru yang secara sistemik merampas kedaulatan rakyat selama berpuluh-puluh tahun, "diktasi" Presiden Soeharto dan Presiden B.J. Habibie dalam noda transisi politik Indonesia pasca Mei 1998, adanya kelainan sistemik yang timbul dari mentahnya pergantian rezim, sehingga membuat masa transisi politik berlarut-larut dengan arah yang cenderung tidak menentu, dan partai-partai politik

<sup>8</sup> Lihat The Blackwell Encyclopedia of Political Science, 1991, tentang fungsi dan peranan partai politik.

<sup>7</sup> Lihat Kompas, 7 Mei 2005.



umumnya telah kehilangan ciri-ciri esensial sebagai partai politik.<sup>9</sup>

## DISLOKASI PERAN PARTAI POLITIK

Di dalam masyarakat berkembang kesadaran untuk mencermati fenomena pelupaan terhadap berbagai tindak kekerasan politik di masa lalu. Cermatan masyarakat tersebut mengerucut pada asumsi asimetris, atau tidak setangkup, antara level kompetisi dan level kompetensi untuk menentukan kebijakan. Kompetisi antar aktor politik ternyata malah makin membuat ragu akan kompetensi mereka sebagai aktor yang mempersiapkan masa depan bangsa dan negara. Hal itu disebabkan oleh kondisi internal di hampir semua partai politik berupa menonjolnya semangat pragmatisme<sup>10</sup> dan oportunisme.<sup>11</sup> Di samping itu juga mengetengahnya logika pasar, yang cenderung bertindak dalam paradigma untung-rugi.

Munculnya semangat pragmatisme dalam partai politik adalah karena munculnya berbagai fenomena yang mengalir dan menuju pada pragmatisme struktural

---

<sup>9</sup> Mochtar Pabottingi, Peneliti LIPI, dalam *Media Indonesia*, 14 Februari 2005.

<sup>10</sup> Yaitu pandangan yang memberi penjelasan yang berguna terhadap suatu permasalahan dengan melihat sebab akibat berdasarkan kenyataan untuk tujuan praktis (*Kamus Besar Bahasa Indonesia*, op.cit.)

<sup>11</sup> Yaitu paham yang semata-mata hendak mengambil keuntungan untuk diri sendiri dari kesempatan yang ada tanpa berpegang pada prinsip-prinsip tertentu. (*Kamus Besar Bahasa Indonesia*, op.cit.)

fungsional. Fenomena itu dapat ditelusuri dari kenyataan sebagai berikut: (1) setelah tumbangannya kekuasaan Orde Baru, partai politik cenderung memiliki posisi dan peran yang strategis dalam pengambilan keputusan publik; (2) partai-partai politik yang telah berkiprah sebanyak dua kali pemilu (1999 dan 2004), dalam perkembangannya dapat dibedakan antara partai politik yang telah mapan dan partai politik yang masih tergagap-gagap menyesuaikan diri, bahkan masih mencari bentuk. Hal ini terindikasikan dengan munculnya perpecahan partai yang kemudian membentuk partai baru; (3) kendati melalui gerakan reformasi, masyarakat mendambakan perubahan di berbagai bidang, tetapi partai-partai politik tidak menghadirkan budaya politik baru. Banyak di antara partai masih berkuat pada figur sentral yang masih berbau Orde Baru; dan (4) adanya keceabderungan de-ideologisasi partai politik.<sup>12</sup> Ciri ideologis partai politik cenderung memudar sesuai dengan karakter masyarakat yang berkembang semakin pragmatis.

Berkembangnya semangat pragmatisme, juga dipacu oleh terjalannya berbagai jenis gaya agregasi kepentingan. Menurut A. Almond dan G. Bingham Powell, Jr., ketiga gaya agregasi tersebut meliputi: (1) Tawaran pragmatik. Partai politik terbuka terhadap berbagai kepentingan, tetapi dibatasi pada sejumlah alternatif kebijakan dalam bentuk program politik; (2)

---

<sup>12</sup> Sjamsuddin Haris, pengamat politik dari LIPI mengatakan, partai tanpa ideologi, tanpa konsep bagi masa depan bangsa, hanya merupakan "penumpang gelap" reformasi (*Kompas*, 7 Mei 2005).



pencapaian nilai yang absolut, yaitu penolakan untuk mengompromikan prinsip-prinsip kebijakan, sehingga tidak terjadi akomodasi terhadap kepentingan yang berbeda dan mengarah pada terwujudnya rasionalisme yang kokoh; dan (3) secara tradisonal, agregasi kepentingan disandarkan pada pola masa lampau. Dalam rangka menawarkan alternatif kebijakan untuk masa yang akan datang, pola masa lampau menjadi sumber utamanya.<sup>13</sup>

Akibat dari kondisi tersebut dan masih eksisnya kekuatan sosial politik, yang ada hubungannya dengan zaman Orde Baru - terutama Partai Golkar - yang dalam pemilihan umum lalu meraih suara amat signifikan, maka warisan sial masa lalu dari rezim Orde Baru sangat kecil kemungkinan menjadi agenda perhatian, baik karena faktor pragmatisme maupun karena pengaruh gaya agregasi secara tradisional. Peristiwa kekerasan di masa lalu sengaja dilupakan, sebagai upaya melepas beban politiknya. Oleh partai-partai politik lainnya, secara sadar atau tidak, sikap tersebut akan diadopsi, terutama oleh partai-partai yang mempunyai representasi di kabinet seperti PAN, Partai Demokrat, PPP, PBB, PKS, bahkan sangat mungkin pula oleh PKB. Minimnya perhatian itu juga disebabkan sejumlah partai yang cenderung sibuk dengan program rutinnnya, juga sikap *wait and see* untuk persiapan menghadapi

Pemilu 2009. Pragmatisme sikap ini akan mendorong fungsionaris partai memilih "jalan aman" dengan menghindari konflik atau setidaknya, kontradiksi sikap dengan sesama kekuatan sosial politik dan pihak eksekutif.<sup>14</sup>

Pragmatisme tersebut tampaknya telah menjadi ciri dari politik kekuasaan, sekalipun reformasi telah dicanangkan. Bahkan semangat pragmatisme ini telah tereduksi menjadi hal yang biasa dalam partai melalui individu elite partai. Sejauh mana, suatu partai politik tidak dengan mudah terkena arus pragmatisme, sangat bergantung pada tingkat kemapanannya. Partai politik yang mapan secara kognisi dan organisasi saja nampaknya belum cukup untuk tidak mudah diombang-ambing oleh pertimbangan politik kekuasaan elitis yang sifatnya hanya untuk kepentingan sesaat. Untuk menghindari pola pragmatisme yang menjurus ke arah yang sangat oportunis, di mana yang ingin dicapai hanya jalan pintas untuk berkuasa, nampaknya partai politik perlu memiliki ideologi atau cita-cita yang inklusif dan dilaksanakan dengan baik.

Dalam logika pasar, berlangsungnya transaksi permintaan dan penawaran secara sukarela oleh agen-agen yang bebas adalah hal yang wajar. Tetapi pandangan

<sup>13</sup> Gabriel A. Almond dan G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: A Developmental Approach* (an adaptation prepared by Joseph, P. Kane), Vakils, Feffer and Simons Private Ltd., Bombay, 1966, hal. 74.

<sup>14</sup> Sementara itu, Pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono juga sulit diharapkan untuk memberikan perhatian terhadap kasus-kasus masa lalu, karena sangat terobsesi dengan dukungan parlemen sehingga akan mudah tersandera oleh predisposisi partai-partai, terutama yang memiliki jumlah kursi yang signifikan di DPR.

seperti ini, mula-mula mengandaikan adanya koordinasi alamiah atas transaksi yang terjadi, meskipun kemudian secara sosiologis muncul suatu "ideologi" tertentu, yang mengatur dan mengarahkan pasar karena peran kuat dari agen yang relatif lebih dominan. Di situlah pasar telah menjadi sistem, bukan sekedar sarana pertukaran barang dan jasa saja, melainkan telah menjadi pola kehidupan bermasyarakat ketika paradigmanya dijadikan model hubungan antar manusia. Dan dalam pasar modern pelaku transaksi mulai banyak bergeser dari individu ke korporasi.

Dengan demikian, pengertian pasar kemudian dipahami sebagai "lahan refleksi" yang menyangkut sistem dan bertautan dengan masalah permintaan dan penawaran. Logika pasar kemudian merupakan suatu pilihan bernuansa ekonomis, tidak keluar dari rel "sejauh berguna," serta mengarah pada paradigma untung dan rugi. Sehingga dalam logika pasar tidak ada kata "empati," tetapi yang ada adalah "sejauh bermanfaat." Dengan mengikuti logika pasar, maka rasionalitas diandaikan bahwa semua orang akan bertindak berdasarkan suatu perhitungan matang dalam paradigma untung-rugi. Namun dengan munculnya berbagai kepentingan, tidak tertutup kemungkinan terjadinya kerjasama dalam mencapai suatu tujuan, kendati kerjasama tersebut tidak selalu berlangsung permanen.

Dengan adanya ikatan kerjasama, banyak individu "dipaksa" menginternalisasi *l'esprit du corps*, semangat bekerjasama sebagai kelompok dalam sebuah komuni-

tas. Dan tidak tertutup kemungkinan hal itu memunculkan benih-benih solidaritas baru,<sup>15</sup> yaitu bekerjasama dengan kelompok di luar komunitas dalam kesamaan sikap. Dan gagasan tentang "keuntungan" pun bisa bergeser, dari untuk kepentingan individu menjadi untuk kepentingan kelompok. Akibatnya, ikatan kesetiakawanan antar kolega bisa menderogasi kepentingan rakyat banyak.

Logika pasar tampaknya berdampak langsung pula pada benteng, jantung dan dasar perpolitikan. Ketika batas pembeda visi dan misi dapat dilompati melalui langkah oportunis dan etika berpolitik terkebiri, maka kehidupan perpolitikan menjadi *amorphous*, tidak berbentuk.<sup>16</sup> Hal ini bisa melanda kehidupan partai politik menjadi rentan, dalam arti kepentingan luar bisa dengan mudah masuk mewarnai kebijakan partai. Sehingga bisa dipertanyakan, sejauh mana partai politik sanggup

<sup>15</sup> David Miller, *Social Justice*, Oxford, Clarendon Press, 1976, hal. 307.

<sup>16</sup> Padahal tujuan partai politik sangat luas, antara lain meliputi aktivitas sebagai berikut: (1) Berpartisipasi dalam sektor pemerintahan, dalam arti mendudukkan orang-orangnya menjadi pejabat pemerintah, sehingga dapat turut serta mengambil atau menentukan keputusan politik atau *output* pada umumnya; (2) Berusaha melakukan pengawasan, bahkan oposisi bila perlu, terhadap kelakuan, tindakan, kebijakan para pemegang otoritas; dan (3) Berperan untuk dapat memadu tuntutan-tuntutan yang masih mentah, sehingga partai politik bertindak sebagai penafsir kepentingan dengan mencanangkan isu-isu politik yang dapat dicerna dan diterima oleh masyarakat secara luas (Lihat Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia: Suatu Model Pengantar*, Penerbit Sinar Baru Bandung, Cetakan 3, 1983, hal. 66).



mewadahi dinamika masyarakat dan mengartikulasikan kepentingan warga masyarakat, atau hanya menjadi instrumen kompromi antara rakyat yang sederhana dan kontrak antara warganegara dengan pemerintah. Dalam mekanisme pasar, kasus kekerasan masa lalu bisa jadi tidak lagi menarik untuk dijadikan komoditi politik atau obyek transaksi oleh partai politik. Ketika partai politik diidealkan sebagai *instrument legal* atas nilai moral, tentu diandaikan bahwa para pengurusnya juga menjunjung tinggi nilai moral. Menjadi pertanyaan, apakah ideal itu masih ada, jika tidak sedikit para penentu kebijakan partai terjebak dalam semangat pragmatisme, yang menyandarkan kepentingan pada pola masa lampau? Ketiadaan nilai ideal tersebut akan membuat partai politik mengalami dislokasi atau pergeseran perannya sebagai aktor perubahan sosial, yang seharusnya mampu mengemban fungsi sosialnya sebagai agregator dan artikulatur realitas obyektif di masyarakatnya, menjadi hanya berperan sebagai instrumen untuk merebut kekuasaan. Sebab, bukan hal yang mudah membebaskan diri dari belitan pusaran pasar yang menawarkan pertimbangan untung dan rugi. Hal inilah yang menyebabkan kasus-kasus masa lalu menjadi teramnesia oleh partai politik lantaran pertimbangan untung dan rugi bagi kepentingan partai -- sebuah pertimbangan yang berkorelasi dengan masih eksisnya *status quo* kekuasaan.

## STATUS QUO KEKUASAAN DAN LOGIKA KEKERASAN

Oleh *status quo* kekuasaan, yaitu suatu kekuatan politik yang tidak ingin melihat

perubahan, ketidakberdayaan rakyat nampak selalu dipelihara dengan menempatkan massa rakyat sebagai pihak yang selalu ditekan, ditakut-takuti agar patuh, atas nama keamanan sebagai imbalannya. Namun hal itu menimbulkan kontra produktif, karena di lain pihak justru muncul antitesis berupa kesadaran tentang perlunya keadilan yang demokratis. Permasalahan pokok yang menyertai munculnya antitesis tersebut adalah terbelahnya sikap masyarakat, di satu pihak ingin melanggengkan represi terhadap sesamanya dan di pihak lain berproses untuk menegakkan kebenaran, keadilan, dan kesejahteraan. Ketika pendekatan-pendekatan tersebut sama-sama berupaya mencari dukungan masyarakat, ketika itu pula kesadaran peradaban terkadang mendapatkan pelajaran mahal karena harus dibayar berupa konflik, dan tidak jarang jatuh korban nyawa manusia. Dengan demikian, logika kekuasaan yang selalu berusaha mempertahankan kekuasaannya melalui naluri purbanya pada dasarnya merupakan akar dari logika kekerasan.

Membentuk Indonesia Baru adalah menyangkut persoalan bagaimana menguasai dan mengarahkan segala proses sosial yang ada untuk kemajuan dan pembangunan secara terus-menerus. Ini berarti bahwa di dalam kehidupan bangsa dan negara harus tumbuh kekuatan-kekuatan yang dapat membawa proses gerak sejarah itu menuju kemajuan-kemajuan. Sehingga di dalam masyarakat selalu diharapkan tumbuhnya kekuatan-kekuatan sosial yang mampu membawa dinamisasi serta mampu menciptakan kondisi sosial,



politik, hukum, ekonomi, keamanan dan kebudayaan yang memungkinkan setiap manusia di negara ini dapat mengembangkan hidupnya sesuai dengan martabatnya, tanpa hambatan dan ketakutan. Pertanyaannya adalah, harus mulai dari mana, dan bagaimana dengan *status quo* kekuasaan yang ternyata masih eksis?

Salah satu jawabannya adalah bahwa pola sosial politik baru harus *human development oriented*, di mana masalah pembangunan bangsa adalah masalah kemanusiaan. Akan tetapi kemanusiaan hanya mungkin menghasilkan perwujudan-perwujudan nyata, bilamana kehidupan manusia bersifat terbuka, meninggalkan lingkungan egoismenya (baik secara individual maupun kelompok), dan meninggalkan kondisi-kondisi yang menumbuhkan perpecahan dan kontradiksi baik di dalam kehidupan masing-masing pribadi maupun di dalam kehidupan bersama. Partai politik di samping memiliki posisi amat strategis, juga memiliki peran fungsional yang bertautan dengan upaya pembinaan dan pemberdayaan warga negara untuk mewujudkan masyarakat demokratis. Dengan demikian partai politik pada dasarnya memiliki kesempatan untuk berpartisipasi aktif dalam turut menentukan arah perjalanan bangsa menuju masyarakat yang demokratis tersebut.

Namun, yang nampak sekarang adalah bahwa lembaga kepartaian yang ada justru cenderung membawakan ciri-ciri pola sosial politik lama yang mendasarkan pada *machtsvorming* dan *machtsaanwending* sebagai tujuan. Politik dipahami sebagai

kekuatan dan kekuasaan, sehingga kehidupan berpolitik berarti usaha-usaha ke arah kekuasaan dan kekuatan, yang selanjutnya menghasilkan struktur politik adu kekuatan, struktur penghitungan kawan-lawan, struktur yang antagonis, yang dalam pelaksanaannya menghasilkan *power-struggle*, sehingga bisa mengakibatkan ketegangan, kecurigaan, dan bahkan perpecahan. Hal ini jelas menyita banyak waktu dan energi, dan membuat aktivitas partai hanya berkutat pada masalah bagaimana merebut kekuasaan. Pada hal masih banyak pembenahan yang harus dilakukan oleh berbagai komponen bangsa untuk mempersiapkan masa depan bangsa dengan bercermin pada masa lalu.

Dalam masa transisi disertai dengan proses politik yang kompleks, dari pemerintahan yang otoriter menuju pemerintahan yang demokratis, partai politik sebagai pilar demokrasi sebenarnya memiliki peranan yang signifikan, yaitu mendesak pemerintahan baru untuk memenuhi tanggungjawab hukum menyelesaikan kasus-kasus kekerasan politik di masa lalu, yang amat luas dan besar serta menyangkut kelompok yang sedikit banyak masih memegang akses terhadap kekuasaan, langsung atau tidak langsung, baik militer maupun sipil. Tindakan hukum pada masa transisi menjadi sangat penting karena akan berperan di dalam mengurangi praktek *impunity*, dan sekaligus membangun kepastian dan keadilan hukum dengan menunjukkan bahwa pelaku, betapapun kuatnya, tidak berada di atas dan di luar hukum.



Dengan masih eksisnya *status quo* kekuasaan, nampaknya kredibilitas sistem hukum dan institusi peradilan dalam masa transisi dapat dipertanyakan. Sebab, yang terjadi sekarang bukan hanya terciptanya kekebalan hukum bagi para pihak yang diduga sebagai pelaku kekerasan politik di masa lalu serta lumpuhnya sarana pencapaian keadilan, tetapi juga terwujudnya landasan yang kian kokoh untuk mempertahankan sistem penolakan terhadap segala tuntutan. Bahkan, dengan telah terselenggarakannya proses peradilan, maka negara merasa sudah menjalankan kewajiban menyelesaikan kasus masa lalu, terlepas dari *fair* atau tidaknya. Dalam hal demikian, kepekaan dan kepedulian partai politik sebenarnya amat diperlukan, terlebih-lebih untuk memacu terciptanya sarana bagi transformasi masyarakat menuju masyarakat sipil yang demokratis dan memberikan penghormatan yang tinggi terhadap martabat manusia.

## PENUTUP

Membicarakan tentang amnesia terhadap kekerasan politik di masa lalu dalam konteks mendambakan Indonesia Baru sea-kan-akan memasuki bidang yang sunyi dan tidak populer. Namun amnesia politik itu sendiri telah menjadi fakta yang tidak lagi dapat disembunyikan. Amnesia politik oleh partai politik tersebut kiranya akan terus bertahan manakala: (1) kebijakan partai politik masih dikendalikan para elite politik yang belum siap dengan kehadiran reformasi; (2) partai politik hanya mengutamakan sebagian saja dari fungsinya yaitu *recruitment* politik dalam proses pengisian

jabatan politik, di mana para elite politik cenderung menerapkan semangat pragmatisme dan oportunisme serta menerapkan logika pasar dalam menentukan sikapnya; dan (3) pola sosial politik tidak berorientasi pada pembangunan manusia, melainkan sarat dengan *vested interest*, sehingga arena politik hanya sekedar medan pertarungan untuk memperebutkan kekuasaan atau demi menjaga dan mempertahankan kepentingannya.

Untuk itu, partai politik perlu membenahi diri sejalan dengan etika politik, di mana ikatan kesetiakawanan baik secara internal maupun eksternal harus tidak menderogasi kebenaran, keadilan, dan kepentingan rakyat. Ada beberapa titik penting untuk pembenahan partai politik.

*Pertama*, partai politik perlu memiliki basis ideologi yang mapan. Hal ini diperlukan, paling tidak untuk merumuskan visi dan misi partai. Sebagian besar partai politik di Indonesia, kini tidak memiliki ideologi. Kalaupun ada, yang disebut ideologi itu tidak lebih hanya aksesori atau simbolis, dan tidak menjadi acuan dalam tingkah laku para elite dan dalam perjuangan politik partai.<sup>17</sup>

*Kedua*, partai perlu memiliki visi dan misi yang jelas, di mana visi merupakan kerangka konsep dasar partai yang dijabarkan secara rinci dan aplikatif dalam rumusan misi. Sehingga dengan demikian partai politik dapat melaksanakan fungsinya dalam hal mengelola kepentingan yang

<sup>17</sup> Lihat *Kompas*, 7 Mei 2005.



berbeda dalam masyarakat untuk dirumuskan menjadi kebijakan umum, dan bukan kepentingan elite yang dikompromikan menjadi kebijakan dengan mengatasnamakan kepentingan rakyat.

*Ketiga*, tidak tereduksinya fungsi partai politik.<sup>18</sup> Dewasa ini fungsi partai yang menonjol adalah perekrutan elite politik melalui mekanisme pemilihan umum. Bahkan ada kecenderungan partai memaknai fungsinya hanya untuk suksesi kepemimpinan politik dan mengabaikan fungsi penting lain seperti sosialisasi politik.

Kini sudah waktunya bagi partai politik untuk melihat kembali sikap dasar, cara pandang, dan gerak langkahnya sebagai salah satu pilar yang menentukan tegak dan tidaknya demokrasi. Untuk itu para elite partai harus selalu bersandar pada sejarah nusantara, di mana Indonesia tidak hadir sebagai bangsa yang berdasarkan penyatuan oleh adanya etnik Indonesia atau akibat adanya kisah tentang darah

*tribal* atau kesukuan. Indonesia adalah sebuah kesatuan yang hadir karena kehendak luar biasa, atau adanya komitmen untuk bersama. Kehendak itu lahir dari pengalaman kesejarahan di atas penderitaan yang serupa akibat penindasan penjajah. Artinya, Indonesia terkandung berbagai suku bangsa dengan berbagai asal-usul daerah dan asal-usul darah, yang berjuang bersama-sama dalam kesatuan gagasan dan upaya untuk memerdekakan wilayah-wilayahnya secara bersamaan dan menyatukannya ke dalam "Indonesia."

Di dalam kata Indonesia, terserap orang-orang yang tidak saling berhubungan secara asal-usul, tetapi dapat bergerak bersama atau bertransformasi menuju ke sebuah cara bersikap dan berfikir atas dasar kesadaran nasionalisme kewarganegaraan dan nasionalisme kesejarahan menurut pengalaman bersama. Persatuan Indonesia terbentuk di dalam identitas tidak seragam, namun yang terjaring bersama berdasarkan ingatan bersama. Hubungan antara ingatan, sejarah, identitas, dan politik dapat terus-menerus diperdebatkan, namun dalam hal Indonesia di mana merupakan kumpulan ingatan bersama yang ditata untuk kemudian diwujudkan dalam Negara Indonesia Merdeka, inilah yang sekarang pecah dalam kepingan-kepingan pengalaman penderitaan, akibat kekerasan dan ketidakadilan di dalam negara sendiri dan dilakukan oleh pemerintah sendiri.

Proses penghancuran itu, dimulai dengan menekan ingatan bersama sesaat

<sup>18</sup> Menurut Undang-Undang No. 31 Tahun 2002, pada Pasal 7 disebutkan bahwa partai politik berfungsi sebagai sarana: a. pendidikan politik bagi anggotanya dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Republik Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya, dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; b. penciptaan iklim yang kondusif serta sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa untuk menyejahterakan masyarakat; c. penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat secara konstitusional dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara; d. partisipasi politik warga negara; dan e. rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.



setelah Orde Baru memulai sejarahnya dengan kekerasan berdarah pada tahun 1965. Pengambilalihan sejarah berupa upaya penguasaan mental oleh rezim otoritarian, dilakukan pertama-tama dengan cara merampas ingatan masyarakat

dalam proses “pelupaan terorganisir.” Untuk itu, partai-partai politik yang kini memiliki fungsi dan peranan amat strategis, diharapkan tidak meneladani ataupun membuka peluang bagi berlangsungnya kembali proses pelupaan tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

- Almond, Gabriel A. and Powell, G. Bingham. 1966. *Comparative Politics: A Developmental Approach (an adaption prepared by Joseph, P. Kane)*, Bombay: Vakils, Feffer and Simons Private Ltd.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI. 1988. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Detak. 1998. Tabloid Mingguan. Jakarta, 8-14 September.
- Kantaprawira, Rusadi. 1983. *Sistem Politik Indonesia: Suatu Model Pengantar*, Bandung: Penerbit Sinar Baru.
- Kompas. 2005. Jakarta, 7 Mei.
- Media Indonesia. 2005. Jakarta, 14 Februari.
- Russel, Bertrand. 1969. *Speech to The First Meeting of Members of The War Crimes Tribunal*, London: Allen & Unwin.
- The Blackwell Encyclopaedia of Political Science*, 1991.
- Widjojanto, Bambang. 1999. Kekerasan dan Keamanan, dalam Sukandi A.K. (Ed.), *Politik Kekerasan Orde Baru: Akankah Terus Berlanjut?*, Bandung: Mizan pustaka.

# Ideologi Partai Politik

M. Djadijono

*Yang tampaknya dijadikan ideologi Parpol dalam praktek kehidupan politik sehari-hari bukanlah asas yang tercantum dalam Anggaran Dasar setiap Parpol, akan tetapi kekuasaan politik dan keuntungan-keuntungan politik. Di samping itu, ideologi yang mendominasi Parpol adalah pragmatisme politik dan pragmatisme ekonomi.*

## PENDAHULUAN

**S**EIRING dengan lahirnya era reformasi yang diawali dengan jatuhnya pemerintahan Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998, kehidupan kepartaian di Indonesia mengalami perkembangan yang luar biasa. Perkembangan itu menyangkut, baik dalam segi jumlah maupun asas atau ideologinya. Seperti diketahui, sejak tahun 1975 (berdasarkan Undang-undang/UU No. 3/1975 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya) sampai dengan 31 Januari 1999, jumlah Partai Politik (Parpol) di Indonesia dibatasi dua saja dengan nama yang sudah dipastikan pula, yakni: Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) ditambah dengan satu Golongan Karya. Namun sejak dikeluarkannya UU No. 2 Tahun 1999 tertanggal 1 Februari 1999 tentang Partai Politik, jumlah Parpol yang dinyatakan absah sebagai badan hukum oleh Departemen Kehakiman, ada sebanyak 93 buah (48 diantaranya dinyatakan memenuhi syarat dapat mengikuti Pemilu

Anggota DPR, dan DPRD I dan II (Pemilu legislatif) pada 7 Juni 1999. Bahkan perkembangan yang terjadi sampai dengan akhir tahun 2002, jumlah Parpol yang terdaftar di Departemen Kehakiman mencapai 237 buah. Sedangkan sampai dengan pelaksanaan Pemilu 5 April 2004, jumlah Parpol yang terdaftar di Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, dan diakui keabsahannya sebagai badan hukum tinggal 50 buah.<sup>1</sup> Dari ke-50 Parpol ter-

<sup>1</sup> Penyusutan jumlah parpol menjelang Pemilu legislatif 5 April 2004 tersebut kemungkinan besar karena menurut ketentuan UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, persyaratan untuk diakui keabsahannya sebagai badan hukum lebih berat jika dibandingkan dengan persyaratan yang diatur dalam UU No. 2/1999 tentang Partai Politik. Menurut Pasal 2 UU No. 31/2002, untuk dapat diakui keabsahannya sebagai badan hukum, partai politik harus mempunyai kepengurusan sekurang-kurangnya di 50% dari jumlah provinsi, 50% dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan dan 25% dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota yang bersangkutan serta mempunyai kantor tetap (pada UU No. 2/1999, persyaratan mengenai kepengurusan dan kepemilikan kantor tetap tersebut tidak ada).



sebut, 24 diantaranya dinyatakan memenuhi syarat untuk dapat mengikuti Pemilu Legislatif pada 5 April 2004.

Dilihat dari aspek asas atau ideologinya, berdasarkan UU No. 3 Tahun 1985 tentang Perubahan atas UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, harus berasas tunggal, yakni Pancasila. Namun, sejak dikeluarkannya UU No. 2 tahun 1999 pada tanggal 1 Februari 1999 tentang Partai Politik, keharusan berasas tunggal Pancasila tersebut ditiadakan. Sebaliknya, menurut ketentuan Pasal 5 ayat (2) UU No. 31/2002 justru ditegaskan bahwa setiap Partai Politik dapat mencantumkan ciri tertentu sesuai dengan kehendak dan cita-citanya asalkan tidak bertentangan dengan Pancasila, dan Undang-Undang Dasar 1945.

Melalui reformasi regulasi tentang Partai Politik tersebut dapat dikatakan bahwa kehidupan kepartaian di Indonesia telah mengalami pasang naik dan pasang surut dari segi jumlah Parpol. Selain itu, bagi setiap Parpol diberi keleluasaan pula untuk mencantumkan ciri tertentu sesuai dengan kehendak dan cita-cita dari Parpol masing-masing.

Seperti diketahui, pada Pemilu legislatif 5 April 2004 yang lalu diikuti oleh 24 Parpol dengan aneka ciri atau ideologinya masing-masing. Dari ke-24 Parpol Peserta Pemilu legislatif tahun 2004, dapat dilihat adanya 6 variasi asas, ciri atau ideologi yang dicantumkan dalam Anggaran Dasar masing-masing Parpol yang bersangkutan. Keenam variasi itu adalah:

1. Pancasila tanpa tambahan apapun (dianut oleh 13 Parpol, yaitu: Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (PPDK), Partai Demokrat, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI), Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Partai Damai Sejahtera (PDS), Partai Golkar, Partai Patriot Pancasila, Partai Sarikat Indonesia (PSI), Partai Persatuan Daerah (PPD), dan Partai Pelopor.
2. Pancasila dan UUD 1945 dianut oleh satu Parpol, yaitu Partai Buruh Sosial Demokrat (PBSKD).
3. Pancasila berasaskan kekeluargaan dan gotong royong dianut oleh satu Parpol, yaitu Partai Merdeka.
4. Keadilan, Demokrasi dan Pancasila dianut oleh satu Parpol, yaitu Partai Perhimpunan Indonesia Baru (PPIB).
5. Marhaenisme ajaran Bung Karno dianut oleh dua Parpol, yaitu Partai Nasional Indonesia Marhaenisme (PNI Marhaenisme), dan Partai Nasional Banteng-Kemerdekaan (PNBK).
6. Islam dianut oleh lima Parpol, yaitu: Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Persatuan Nahdlatul Umat Indonesia (PPNUI), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), dan Partai Bintang Reformasi (PBR).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Diolah dari Kompas, 8 dan 9 Desember 2003 serta Kompas Cyber Media (rubrik khusus Pemilu 2004).



Munculnya aneka asas Parpol tersebut di atas, merupakan konsekuensi logis dari kemajemukan masyarakat Indonesia. Karena itu, dilihat dari sisi ini dapat dikatakan terdapat unsur demokratisasi.

Tulisan ini menelaah apakah ideologi atau asas-asas Parpol tersebut, dijadikan penuntun dalam praktek kehidupan politik sehari-hari secara konsisten, dalam kehidupan internal Parpol-parpol yang bersangkutan; dan dalam proses *recruitment* pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden; pasangan kepala daerah (Gubernur-Wakil Gubernur, Bupati-Wakil Bupati, Walikota-Wakil Walikota); serta dalam perilaku kader-kader Parpol di DPR maupun DPRD, atautkah tidak? Jika ternyata tidak, bagaimana dengan nasib ideologi partai-partai politik tersebut? Jika ideologi atau asas Parpol tidak dipraktekkan, apakah ideologi itu tidak sekedar sebagai "gincu" pendulang suara pemilih dalam Pemilu? Pertanyaan berikutnya, apakah yang sebenarnya dijadikan ideologi Parpol Peserta Pemilu 2004 dalam praksis kehidupan politik sehari-hari?

Pada bagian awal tulisan ini menguraikan tentang arti dan fungsi ideologi. Pada bagian selanjutnya, menelaah penerapan ideologi-ideologi Parpol dalam praktek kehidupan politik sehari-hari, antara lain dalam kehidupan internal Parpol yang bersangkutan. Kemudian, praktek *recruitment* pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilihan pasangan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat yang berlangsung 5 Juli dan 20 September 2004. Pelaksanaan praktek

politik oleh kader-kader Parpol di lembaga legislatif DPR, serta *recruitment* pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, dalam pemilihan secara langsung oleh rakyat yang pertama kalinya berlangsung 1 Juni 2005.

## PENGERTIAN DAN FUNGSI IDEOLOGI

Ideologi dapat dipahami sebagai keseluruhan pandangan, cita-cita, nilai-nilai dasar dan keyakinan-keyakinan yang dijadikan pedoman normatif kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara karena dianggap mampu membangkitkan kesadaran akan kemerdekaan, dan memberikan orientasi tentang dunia beserta isinya dan kaitan-kaitannya, serta mampu menanamkan motivasi dalam perjuangan masyarakat untuk merubah dunia agar lebih memuaskan manusia.<sup>3</sup> Ideologi dibentuk atas ciri-ciri tertentu oleh sejarah secara sadar dan menyeluruh.<sup>4</sup> Bahan dasarnya dapat berasal dari tradisi/adat-

<sup>3</sup> Lihat Soerjanto Poespowardojo, "Pancasila sebagai Ideologi Ditinjau dari Falsafah atau Pandangan Hidup Bersama," makalah disampaikan pada Seminar Pancasila Sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara, di BP-7 Pusat Jakarta pada tanggal 24 – 26 Oktober 1989, hal. 1-2; Franz Magnis Suseno, *Etika Politik*, Jakarta: Gramedia, 1987, hal. 366-367; Leon P. Baradat, *Contemporary Political Ideologies*, Homewood, Ill: Dorsey Press, 1972, hal 9-10.

<sup>4</sup> Adrian Cunningham, "Reflections on Projections: The Range of Ideology" dalam Robert Benewicket.al.(eds.), *Knowledge and Belief in Politic: The Problem of Ideology*, London: George Allen & Unwins Ltd., 1973: hal. 41-42.



istiadat atau ajaran suatu agama.<sup>5</sup> Dalam konteks bahan dasar ideologi seperti itu, maka dapat dipahami, jika di antara Parpol-parpol yang ada di Indonesia ada yang berideologi Pancasila, yang juga pernah diberi predikat sebagai pandangan hidup bangsa maupun keagamaan tertentu, khususnya Islam yang dianut oleh sebagian besar penduduk Indonesia.

Sementara itu, ideologi politik diartikan sebagai sistem kepercayaan yang memberikan penjelasan-penjelasan pembenaran mengenai pentingnya keteraturan politik bagi masyarakat guna mengefektifkan pencapaian tujuan yang diinginkan.<sup>6</sup> Ideologi memiliki aneka macam fungsi, antara lain sebagai basis legitimasi politik, penuntun penentuan kebijakan dan tingkah laku politik;<sup>7</sup> membangkitkan persatuan massa dan menggerakkannya untuk berbuat sesuatu atau dengan kata lain, ideologi juga berfungsi sebagai alat untuk mengelola konflik maupun persatuan. Selain itu, ideologi juga berfungsi sebagai tali pengikat gerakan-gerakan politik.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Arbi Sanit, Mahasiswa, Kekuasaan dan Bangsa, Jakarta: Lingkar Studi Indonesia dan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1989, hal. 31-35.

<sup>6</sup> Robert L. Cord et.al., *Political Science An Introduction*, New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice Hall Inc, 1985, hal. 100 dan 102.

<sup>7</sup> Clymer Rodee et.al. (eds.), *Introduction to Political Science*, Singapore: Mac Graw Hill International Book Company (Asian Student Edition), 1983, hal. 76.

<sup>8</sup> Reo M. Christenson et.al. (eds.), *Ideologies and Modern Politics*, New York: Dodd, Mead & Company, 1975, hal. 8 -10 dan 15 -18. Lihat juga M. Sastropratedjo, "Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Budaya," makalah

## PERPECAHAN INTERNAL DI TUBUH PARTAI POLITIK

Di atas telah diuraikan bahwa salah satu fungsi ideologi antara lain adalah sebagai alat untuk mengelola konflik maupun persatuan dan tali pengikat gerakan-gerakan politik. Namun, fungsi tersebut pada umumnya tidak menjadi kenyataan dalam kehidupan internal beberapa Parpol di Indonesia. Indikatornya dapat dilihat dari munculnya perpecahan-perpecahan dalam beberapa Parpol itu sendiri, maupun berpindahnya kader Parpol tertentu ke Parpol lain, menjelang Pemilu legislatif 2004.

PDI-P sebagai pemenang Pemilu 1999 (memperoleh 153 kursi di DPR-RI), misalnya, mengalami perpecahan menjadi beberapa parpol, seperti Partai Indonesia Tanah Air Kita (Partai Pita) pimpinan Dimiyati Hartono (bekas salah satu Ketua DPP PDI-P), Partai Nasional Banteng Kemerdekaan (PNBK), diketuai oleh Eros Djarot (salah seorang fungsionaris PDI-P). Selain itu, muncul pula partai baru pasca Kongres PDI-P di Bali akhir Maret 2005, yaitu Partai Demokrasi Pembaharuan (PDP) yang diketuai oleh Laksamana Sukardi dan didukung oleh Abdul Madjid, Roy BB Janis, Sukowaluyo Mintohardjo, Arifin Panigoro, dan lain-lainnya, dimana mereka itu dikenal sangat dekat dengan Ketua Umum PDI-P, Megawati Soekarnoputri.

disampaikan pada Seminar Pancasila sebagai Ideologi dalam Berbagai Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara di BP-7 Pusat Jakarta pada tanggal 24 - 26 Oktober 1989, hal.3



Sementara itu, Partai Golkar yang dalam Pemilu legislatif tahun 1999, yang meraih kursi terbanyak kedua (memperoleh 120 kursi di DPR) sudah mengalami perpecahan sebelum Pemilu 1999 itu sendiri berlangsung. Pasca Musyawarah Nasional Luar Biasa (Munaslub) tahun 1998, misalnya, terdapat tokoh-tokoh yang memisahkan diri dari Golkar, kemudian mendirikan Partai Keadilan dan Persatuan/ PKP (diketuai oleh Jenderal TNI Purn. Edi Sudradjat) yang menjelang Pemilu 2004, mengubah nama menjadi Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI). Selain itu, itu muncul pula parpol-parpol baru yang didirikan oleh mantan tokoh-tokoh Golkar, meskipun bukan karena perbedaan pendapat di antara mereka dengan tokoh-tokoh dalam Partai Golkar, yang ketika itu dipimpin Akbar Tanjung. Parpol-parpol baru itu misalnya, Partai Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong/ MKGR (pada menjelang Pemilu 2004 mengubah nama menjadi Partai Gotong Royong). Partai ini diketuai Mien Sugandhi. Lahir pula Partai Demokrat Bersatu pimpinan Bambang W. Suharto, mantan anggota DPR dari Fraksi Golkar, yang kemudian menjadi anggota Komnas HAM. Menjelang Pemilu 2004, lahir pula Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB) pimpinan Jenderal TNI R. Hartono, mantan Kepala Staf TNI Angkatan Darat.

Partai Persatuan Pembangunan yang meraih kursi terbanyak ketiga di DPR, pada Pemilu 1999 (mendapat 58 kursi) juga mengalami perpecahan. Hal itu ditandai dengan didirikannya Partai Persatuan Pembangunan Reformasi oleh salah

seorang pengurus DPP PPP, KH Zainuddin MZ. Menjelang Pemilu 2004, PPP Reformasi mengubah namanya menjadi Partai Bintang Reformasi (PBR). Namun menjelang Pemilu 2004, PBR juga mengalami perpecahan, ditandai dengan lahirnya Partai Penyelamat Perjuangan Reformasi yang dipimpin Saleh Khalid. Selanjutnya, pada pasca Pemilu 2004, berkaitan usainya Muktamar PBR April 2005, partai ini terpecah lagi menjadi dua, yaitu PBR pimpinan KH. Zainuddin MZ dan PBR pimpinan Zainal Maarif.

Partai Kebangkitan Bangsa/ PKB (parpol yang didirikan oleh tokoh-tokoh NU yang semula bergabung dalam PPP) yang dalam Pemilu 1999, mendapatkan 51 kursi di DPR, juga mengalami perpecahan, menjadi PKB pimpinan Matori Abdul Djalil dan PKB pimpinan Alwi Shihab. Menjelang Pemilu 2004, PKB pimpinan Matori Abdul Djalil, mengubah nama menjadi Partai Kejayaan Demokrasi. Sementara itu, PKB pimpinan Alwi Shihab pasca Muktamar di Semarang April 2005, juga mengalami perpecahan, menjadi PKB pimpinan Muhaimin Iskandar dan PKB pimpinan Saifullah Yusuf.

Perpecahan dalam tubuh partai, ternyata bukan hanya menjadi monopoli partai-partai peraih kursi terbanyak pertama, kedua dan ketiga di DPR pada Pemilu 1999, akan tetapi terjadi pula pada parpol-parpol yang dalam Pemilu 1999, hanya memperoleh kursi sangat sedikit. Misalnya perpecahan yang terjadi di tubuh Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB) pimpinan Manase Malo, yang dalam



Pemilu 1999 memperoleh 5 (lima) kursi di DPR. Seto Hariyanto sebagai Sekjen partai PDKB, mendirikan partai baru yang diberi nama Partai Pewarta Damai Kasih Bangsa. Selain itu, Partai Bhineka Tunggal Ika yang dalam Pemilu 1999 hanya mendapatkan 1 (satu) kursi di DPR juga mengalami perpecahan.

Labilnya soliditas suatu Parpol tampak pula dalam bentuk “penyeberangan” tokoh Parpol tertentu ke Parpol lain. Ini terlihat dari susunan calon anggota DPR pada Pemilu legislatif 5 April 2005. Al Hilal Hamdi, misalnya, sebagai fungsionaris PAN dan mantan Menteri Transmigrasi dalam Kabinet K.H.Abdurrahman Wahid, menjadi calon anggota legislatif (caleg) Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Kemudian, Astrid Susanto, fungsionaris PDKB, ketika penyusunan daftar calon anggota DPR-RI dalam Pemilu 2004 berpindah ke Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), Hadijojo Nitimihardjo (Ketua Umum Partai Murba) menjadi caleg Partai Buruh Sosial Demokrat, Sutradara Gintings (fungsionaris PKP) menjadi caleg PDI-P, Bambang Sulistomo (Ketua Umum Partai Aliansi Demokrat Indonesia/PADI) menjadi caleg dari Partai Nasional Banteng Kemerdekaan (PNBK), Tamsil Linrung (Bendahara DPP PAN) menjadi caleg Partai Keadilan Sejahtera.<sup>9</sup>

Mencermati perpecahan-perpecahan dalam beberapa internal Parpol dan berpindahnya tokoh-tokoh Parpol tertentu ke Parpol lain, menjelang Pemilu seperti tersebut di atas, menandakan bahwa asas

<sup>9</sup> Republika, 3 Januari 2004.

atau ideologi yang dianut oleh Parpol-parpol tersebut (baik yang berideologi keagamaan maupun sekuler), tidak berfungsi atau tidak difungsikan sebagai tali pengikat persatuan di dalam parpol yang bersangkutan.

## RECRUITMENT PASANGAN CALON PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN OLEH PARTAI POLITIK

Salah satu fungsi Parpol sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UU No. 31/2002 tentang Partai Politik, adalah sebagai sarana *recruitment* politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi. Sebagaimana diketahui, jabatan politik yang tertinggi dalam negara demokrasi, yang berbentuk Republik adalah Presiden dan Wakil Presiden untuk tingkat nasional, dan Gubernur-Wakil Gubernur serta Bupati-Wakil Bupati dan Walikota-Wakil Walikota untuk tingkat provinsi, kabupaten/kota. Mereka adalah yang menjadi pelaksana kebijakan-kebijakan nasional dan daerah. Karena itu adalah wajar jika posisi-posisi tersebut seringkali menjadi rebutan di kalangan partai-partai politik. Apalagi, karena salah satu fokus perjuangan Parpol adalah untuk mendapatkan kekuasaan politik dan jabatan-jabatan politik secara demokratis.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1977, hal. 160; Afan Gaffar dalam kata pengantar buku karangan Maurice Duverger, *Partai Politik dan Kelompok-kelompok Penekan* (terjemahan oleh Laila Hasyim), Jakarta: Bina Aksara, 1981; Kuntjoro Purbopranoto, *Sedikit tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Surabaya: Universitas Airlangga, 1959, hal. 53 –



Jika posisi-posisi politik dapat direbut, maka Parpol yang bersangkutan dapat dengan leluasa membentuk dan mengendalikan pemerintahan sesuai dengan program-program Parpol yang bersangkutan, dan didasarkan pada ideologi Parpol yang bersangkutan.

Menurut Pasal 6A ayat (1) dan (2) UUD 1945, disebutkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden, dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Sementara itu, persyaratan Parpol atau gabungan Parpol peserta Pemilu yang dapat mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Pasal 5 UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Pada ayat 4 Pasal 5 UU No. 23 Tahun 2003 ditegaskan bahwa partai politik atau gabungan partai politik yang dapat mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, adalah yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% dari jumlah kursi di DPR atau 20% dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR.

Seperti telah diuraikan di atas, Parpol Peserta Pemilu legislatif 5 April 2004 yang lalu sebanyak 24 buah dengan 6 (enam) variasi asas atau ideologinya masing-masing. Dari ke-24 Parpol peserta pemilu legislatif tersebut, Parpol-parpol yang

berhasil memenuhi syarat dapat mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, secara sendirian (memenuhi 15% perolehan kursi di DPR ada 6 Parpol, yakni: Partai Golkar, PDI-P, PPP, PKB, PAN, dan PKS). Di luar keenam Parpol tersebut, hanya dapat mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, jika mereka menggabungkan diri hingga mencapai angka perolehan 15 kursi di DPR atau 20% suara dalam Pemilu anggota DPR.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan peraturan perundangan tersebut di atas, maka menjelang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres), partai-partai politik saling berlomba untuk melakukan *recruitment* pasangan calon, yang mereka anggap paling besar peluangnya untuk memperoleh dukungan pemilih. Jika asas atau ideologi Parpol diterapkan secara kaku oleh setiap Parpol, maka secara ideologis besar kemungkinan hanya akan muncul dua pasang calon, yaitu tokoh yang dapat dianggap merepresentasikan ideologi keagamaan Islam, sebagaimana dianut oleh lima Parpol (PPP, PKS, PBR, PBB dan PPNUI), serta tokoh yang dapat dianggap merepresentasikan ideologi nasionalis, seperti PDI-P, Golkar, Partai Demokrat, PAN dan lain-lain.

Namun demikian, pada praksis politik yang terjadi ketika itu, dalam *recruitment* pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, telah terjadi campuran tokoh, jika dilihat dari latar belakang asas Parpol yang bersangkutan. Golkar sebagai pemenang Pemilu legislatif 5 April 2005, misalnya, tampak kurang percaya diri untuk menca-



lonkan tokoh-tokohnya sendiri sebagai Capres dan Cawapres dalam Pilpres 5 Juli 2004. Partai ini merasa perlu mencari dukungan dari Parpol-parpol atau tokoh organisasi yang berideologi Islam. Seperti diketahui, Golkar mencalonkan pasangan Jenderal TNI Purn. Wiranto sebagai Capres berpasangan dengan KH. Salahudin Wahid dari PKB dan tokoh NU. Sementara itu, pasangan ini didukung oleh lima Parpol dengan ideologi yang berbeda, yaitu Golkar, PKPB, Partai Patriot Pancasila, PKB dan PPNUI.

Sedangkan PPP yang berasaskan Islam, menggandeng tokoh dari TNI, Jenderal Agum Gumelar, yang berpasangan dengan Hamzah Haz. Sementara itu, Partai Amanat Nasional (PAN) juga mencalonkan pasangan Capres dan Cawapres yang secara ideologis merupakan percampuran beberapa Parpol dengan ideologi yang berbeda-beda, yaitu Amien Rais (Ketua Umum PAN) dan Siswono Yudhohusodo. Pasangan ini didukung oleh delapan Parpol, yaitu: PAN, PBR, PSI, PNI Marhaenisme, PPDI, PNBK, PBSO, dan PKS. PDI-P dan PDS, yang berasaskan Pancasila mencalonkan Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden, dan menggandeng Ketua Umum PB NU, organisasi Islam terbesar di Indonesia, yaitu KH. Hasyim Muzadi, sebagai calon Wakil Presiden. Selanjutnya pada Pilpres putaran kedua, pasangan ini mendapat tambahan dukungan dari Golkar, PPP, PKPB, dan PBR serta PNI Marhaenisme. Sementara, pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla, pada Pilpres putaran pertama didukung oleh Partai Demokrat, dan PKPI dan Partai Bulan

Bintang, yang berasaskan Islam. Kemudian pada Pilpres putaran kedua mendapat tambahan dukungan dari PKS dan PAN.

Salah satu faktor yang diduga melatarbelakangi koalisi-koalisi Parpol dalam *recruitment* dan dukungan pada pasangan-pasangan capres dan cawapres tersebut adalah pragmatisme politik, yakni perolehan suara dalam Pemilu legislatif yang dirasa akan berjalan linier pada Pemilu pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Jadi bukan didasarkan atas landasan ideologis masing-masing Parpol. Dengan perkiraan akan terjadi perilaku pemilih secara linier dalam Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden, maka pasangan masing-masing diperkirakan akan memperoleh suara yang signifikan, atau dapat memenangkan pemilihan.

Salah satu indikasi telah terjadinya koalisi pragmatis tersebut, dapat disimak dalam bentuk perubahan koalisi Parpol dalam Pemilu Presiden putaran kedua yang mempertandingkan dua pasangan, yakni: pasangan Megawati Soekarnoputri-Hasyim Muzadi dan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla. Pada Pemilu Presiden putaran kedua ini, Parpol-parpol yang semula mendukung pasangan Amien Rais-Siswono Yudhohusodo, beralih mendukung pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla. Perubahan dukungan dan koalisi ini sekali lagi, menunjukkan bahwa dalam *recruitment* pimpinan eksekutif negara (Presiden dan Wakil Presiden) yang diterapkan oleh Parpol-parpol adalah ideologi pragmatisme politik, bukan asas atau ideologi,



sebagaimana dicantumkan dalam Anggaran Dasar masing-masing Parpol tersebut. Hal itu kemungkinan besar karena definisi dari Parpol itu sendiri adalah organisasi yang berorientasi pada perolehan kekuasaan dan jabatan-jabatan politik.

Karena itu pula, maka ketika pasangan Susilo Bambang Yudhoyono – Jusuf Kalla benar-benar memenangkan Pilpres dua putaran (putaran pertama berlangsung 5 Juli 2004 diperebutkan oleh 5 pasang calon, dan putaran kedua 20 September 2004 diperebutkan oleh dua pasang calon: Megawati Soekarnoputri-Hasyim Muzadi dan Susilo Bambang Yudhoyono – Jusuf Kalla), kabinet yang disusunnya pun bercorak koalisi dari banyak Parpol dengan ideologi yang berbeda.

## **PRAKSIS DALAM LEMBAGA LEGISLATIF : PERSETERUAN DAN PENGABAIAN IDEOLOGI**

Jika saja ideologi masing-masing Parpol meraih kursi di DPR hasil Pemilu 2004 benar-benar diterapkan, maka kecil kemungkinan terjadinya perseteruan antar fraksi ataupun koalisi fraksi di lembaga legislatif tersebut. Apalagi jika yang dijadikan pokok masalah perseteruan, sebenarnya tidak menyangkut kepentingan seluruh konstituen yang diwakili oleh para anggota fraksi di DPR-RI. Kenyataan menunjukkan bahwa para anggota DPR yang berasal dari kader-kader parpol, justru terlibat perseteruan satu sama lain. Salah satu contohnya, kasus perebutan Pimpinan Komisi dan alat-alat kelengkapan di DPR.

Perseteruan para elite politik di legislatif terjadi pada waktu dilakukan pemilihan Pimpinan DPR (1-2 Oktober 2004) dan Pimpinan Komisi maupun alat-alat kelengkapan DPR selama sekitar 14 hari (sejak 14 – 28 Oktober 2004). Pemilihan Pimpinan Komisi dan alat kelengkapan DPR baru dapat diputuskan pada 28 Oktober 2004, setelah terlebih dahulu dilakukan perubahan terhadap Peraturan Tata Tertib DPR tentang syarat kuorum rapat paripurna. Perseteruan di DPR melibatkan dua kubu, yaitu: “Koalisi Kebangsaan” yang induknya (partainya) mendukung pasangan capres dan cawapres Megawati Soekarnoputri-Hasyim Muzadi), versus “Koalisi Kerakyatan” (pendukung pasangan capres dan cawapres Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla).

Dilihat dari segi namanya, kedua bentuk koalisi tersebut pada dasarnya cukup menjanjikan perbaikan nasib rakyat, karena kedua-duanya berpihak kepada aspirasi dan kepentingan rakyat, bangsa dan negara. Akan tetapi, dalam prakteknya, kedua koalisi ini malah berebut posisi-posisi Pimpinan DPR, MPR dan Komisi, serta alat-alat kelengkapan DPR yang tidak langsung berkaitan dengan kepentingan perbaikan nasib rakyat.

Pemilihan para Pimpinan alat kelengkapan DPR, yaitu 11 Komisi dan 4 badan (Badan Legislasi Nasional, Badan Urusan Rumah Tangga, Badan Kerja Sama Antar Parlemen dan Badan Kehormatan), menjadi rebutan antara fraksi-fraksi yang tergabung dalam “Koalisi Kebangsaan”, yang



terdiri atas: Fraksi Partai Golkar, Fraksi PDI-P, Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, Fraksi Partai Damai Sejahtera, Fraksi Partai Bintang Reformasi versus "Koalisi Kerakyatan", yang terdiri atas: Fraksi Partai Demokrat (gabungan anggota DPR asal Partai Demokrat dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia / PKPI), Fraksi Partai Amanat Nasional, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera, Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi (gabungan anggota DPR dari Partai Bulan Bintang, Partai Pelopor, dan Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan). Pokok masalah yang dipertengskarkan antara dua kubu koalisi ini menyangkut pembagian pimpinan Komisi yang dinilai strategis, "basah" dan alat-alat kelengkapan DPR serta tata cara/tata tertib pemilihannya.

Koalisi Kerakyatan dan Koalisi Kebangsaan, sebenarnya sudah pernah bersepakat pada rapat konsultasi Pimpinan DPR dengan Pimpinan Fraksi-fraksi untuk melakukan pemilihan pimpinan Komisi dan Badan di DPR secara proporsional dan musyawarah mufakat. Namun, dalam perkembangannya kemudian kesepakatan itu dianggap telah dilanggar oleh Koalisi Kebangsaan, karena pemilihannya dipaksakan dengan mengubah Peraturan Tata Tertib DPR mengenai persyaratan absahnya kuorum rapat paripurna DPR pada sidang 28 Oktober 2004. Sebelumnya, dalam dua kali sidang paripurna DPR (26 dan 27 Oktober 2004), fraksi-fraksi yang tergabung dalam Koalisi Kerakyatan memboikot sidang paripurna, sehingga dua kali sidang tersebut tidak mencapai

kuorum. Terhadap putusan sidang paripurna DPR tanggal 28 Oktober 2004, Koalisi Kebangsaan tidak dapat menerima dan menganggap hal tersebut sebagai tidak sah. Akhirnya, pada 29 Oktober 2004, Koalisi Kerakyatan mengajukan mosi tidak percaya kepada Pimpinan DPR.<sup>11</sup>

Perseteruan dalam pemilihan pimpinan Komisi dan alat-alat kelengkapan DPR berbuntut panjang. "Koalisi Kerakyatan" menganggap pemilihan Pimpinan Komisi dan alat kelengkapan DPR tidak sah, karena menyalahi peraturan tata tertib DPR. Karena itu, ia menyampaikan mosi tidak percaya terhadap pimpinan DPR yang dianggap tidak mampu memimpin. Lebih dari itu, Koalisi Kerakyatan membentuk kelompok-kelompok fraksi sebagai "Komisi Tandingan." Akibatnya terjadi dualisme kepemimpinan Komisi-komisi dan alat-alat kelengkapan di DPR.

Pada 2 November 2004, perseteruan antara Koalisi Kebangsaan dan Koalisi Kerakyatan berkaitan dengan masalah Pimpinan Komisi dan alat kelengkapan DPR, akhirnya melunak. Menurut Ketua DPR Agung Laksono dan Wakil Ketua Zainal Ma'arif, Koalisi Kebangsaan akhirnya menawarkan minimal 2 ketua dan 12 wakil ketua Komisi dan Badan di DPR, kepada pimpinan-pimpinan Fraksi Koalisi Kerakyatan, dan pada umumnya, mereka bias menerima tawaran yang diajukan Koalisi Kebangsaan.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Kompas, 30 Oktober 2004.

<sup>12</sup> Media Indonesia, 3 November 2004.



Posisi Pimpinan DPR periode 2004-2005, juga menjadi rebutan antara "Koalisi Kebangsaan" dengan "Koalisi Kerakyatan." Koalisi Kebangsaan merupakan gabungan para anggota DPR dari Partai-partai: PDI-P (109 kursi), Golkar (125 kursi), PPP (57 kursi), PBR (14 kursi), PDS (13 kursi), PKPB (2 kursi), dan PNI Marhaenisme (1 kursi) dengan total jumlah kursi di DPR sebanyak 321 kursi. Menjelang Pilpres putaran kedua, koalisi kebangsaan mendukung, dan akan memenangkan pasangan Megawati Soekarnoputri-Hasyim Muzadi. Sedangkan Koalisi Kerakyatan merupakan gabungan para anggota DPR dari Partai-partai: Demokrat (56 kursi), PKS (45 kursi), PBB (11 kursi), PPD (4 kursi), Partai Pelopor (3 kursi), PKPI (1 kursi), serta PPDI (1 kursi) sehingga total kursi di DPR, berjumlah 121 kursi. Koalisi ini, pada Pilpres putaran kedua mendukung pasangan Susilo Bambang Yudhoyono - Jusuf Kalla. Sedangkan dua komponen anggota DPR asal Partai Amanat Nasional (53 kursi) dan Partai Kebangkitan Bangsa (52 kursi) tidak bergabung ke salah satu dari dua koalisi tersebut.

Koalisi Kebangsaan mengajukan paket Agung Laksono dari Partai Golkar sebagai Ketua, dan wakil-wakil Ketua Soetardjo Soerjogoeitno (PDI-P), Muhaimin Iskandar (PKB) dan Zainal Ma'arif (Partai Bintang Reformasi/PBR). Sebaliknya, Koalisi Kerakyatan mengajukan paket Endin AJ Sofihara dari PPP sebagai Ketua, dan Wakil-wakil Ketua E.E. Mangindaan (Partai Demokrat), Achmad Farhan Hammid (Partai Amanat Nasional), dan Ali

Masykur Musa dari PKB. Pertarungan ini dimenangkan oleh koalisi kebangsaan, dengan memperoleh 280 suara. Sedangkan paket yang diajukan Koalisi Kerakyatan memperoleh 257 suara. Suara abstain sebanyak 4 suara, sedangkan yang tidak sah sebanyak 6 suara.<sup>13</sup>

Sebaliknya, ketika DPR harus memutuskan setuju atau menolak rencana Pemerintah untuk menaikkan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) yang menyangkut kebutuhan seluruh rakyat dan direncanakan mulai berlaku pada 1 Maret 2005, kader-kader PDI-P di DPR tampak kurang antusias menolak kebijakan pemerintah. Berkaitan dengan kasus ini, memang ada beberapa anggota DPR yang tidak setuju, tetapi setelah dilakukan pemungutan suara, akhirnya mereka setuju dengan kebijakan pemerintah untuk menaikkan harga BBM. Upaya penggunaan hak angket kepada Presiden atas kebijakan menaikkan harga BBM, yang digagas oleh beberapa anggota DPR dari fraksi PDI-P, PKB, PPP, PAN, PBR, PDS dan BPD pun gagal ditengah jalan. Sebab pada rapat paripurna DPR tanggal 31 Mei 2005, usul penggunaan hak angket itu ditolak.

Perseteruan antara para anggota DPR dalam memperebutkan posisi-posisi pimpinan DPR dan Pimpinan Komisi, serta alat kelengkapan DPR tersebut, menunjukkan bahwa "ideologi" yang lebih diperjuangkan oleh para elite PDI-P di DPR adalah kekuasaan dan posisi politik yang

<sup>13</sup> Sutta Darmasaputra, "Koalisi Kebangsaan Versus Koalisi Kerakyatan 1:1, Kompas, 5 Oktober 2004, hal. 8.



menguntungkan dirinya. Karena itu, ideologi yang diartikan sebagai keseluruhan pandangan, cita-cita, nilai-nilai dasar dan keyakinan-keyakinan, yang dijadikan pedoman normatif kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, tidak dipegang teguh oleh para elite Parpol di DPR.

## PRAKSIS RECRUITMENT PASANGAN CALON KEPALA DAERAH

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pasangan calon Kepala Daerah (Gubernur-Wakil Gubernur; Bupati-Wakil Bupati; Walikota-Wakil Walikota) dilakukan secara langsung oleh rakyat dari pasangan calon yang diajukan Partai Politik atau gabungan Partai Politik. Selanjutnya, menurut Pasal 36 Peraturan Pemerintah (PP) No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Parpol atau gabungan Parpol yang berhak mengajukan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah harus memperoleh kursi minimal 15% di DPRD atau 15% suara akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.<sup>14</sup>

Untuk memenuhi syarat 15% kursi atau 15% suara di DPRD daerah yang

<sup>14</sup> Persyaratan seperti diatas, jauh lebih berat dari syarat Parpol atau gabungan Parpol yang dapat mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden pada Pilpres tahun 2004. Sebab menurut ketentuan Pasal 5 ayat (4) UU No. 23/2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden hanya mempersyaratkan perolehan 3% kursi di DPR atau 5% suara sah dalam pemilihan umum anggota DPR dalam Pemilu 2004.

bersangkutan seperti diatur dalam PP tersebut di atas tidak cukup banyak Parpol yang dapat memenuhinya secara sendirian. Karena itu tidak ada jalan lain, kecuali Parpol-parpol di daerah tersebut harus berkoalisi dengan Parpol lain hingga mencapai persyaratan 15% kursi atau 15% suara dalam Pemilu DPRD daerah yang bersangkutan sebagaimana telah dilaksanakan pada 5 April 2004.

Seperti diketahui Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung oleh rakyat tersebut telah digelar mulai 1 Juni 2005. Salah satu fenomena yang menarik untuk dicermati dalam pilkada 2005 yang mulai digelar sejak 1 Juni 2005 (diawali oleh Kabupaten Kutai Kartanagara) adalah terjadinya koalisi antar Parpol dalam menetapkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, khususnya dari sisi *mixing* atau "pernikahan ideologis". Dalam Pilkada putaran pertama bulan Juni – Desember 2005 telah terjadi koalisi-koalisi Parpol yang cukup cair, bila disimak dari aspek ideologi parpol yang bersangkutan.

Koalisi-koalisi pasangan calon kepala daerah terbentuk dari partai-partai yang berasal dari latar belakang ideologis yang berbeda. Hal itu misalnya, terjadi antara partai yang berasas Islam dengan partai yang berasaskan nasionalis sekuler. Koalisi cair seperti itu lebih-lebih terjadi pada Parpol-parpol yang tidak memenuhi persyaratan perolehan 15% suara atau kursi DPRD dalam Pemilu anggota DPR dan DPRD tahun 2004. Namun ada pula Parpol-parpol yang perolehan kursi atau



suaranya mencapai 15% atau lebih seperti Golkar, PDI-P, PKB, PKS dan PPP, di daerah-daerah tertentu lebih memilih tidak berkoalisi dengan partai lain. Namun demikian, kebanyakan pasangan calon yang diusulkan oleh koalisi Parpol adalah dengan latar belakang ideologi yang berbeda-beda. Sedikitnya di 51 daerah yang menggelar Pilkada, terjadi koalisi partai-partai yang berasal dari latar belakang ideologis berbeda. Misalnya, antara partai berasas Islam dengan partai nasionalis sekuler. Dengan kata lain telah terjadi "koalisi pelangi."<sup>15</sup>

Koalisi-koalisi pelangi misalnya, terjadi antara PDI-P dengan PBR yang mengusung pasangan Usman Ermulan – Isral Yunus untuk calon Gubernur dan Wakil Gubernur Jambi pada pilkada, yang digelar 26 Juni 2005. PPP dan Partai Demokrat mengusung pasangan calon Kapitra Ampera – Dalimi Abdullah, untuk Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatra Barat sedangkan PDI-P bersama-sama dengan PBB mengusung pasangan Gamawan Fauzi – Marlis Rahman, untuk calon Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatra Barat, dalam Pilkada 27 Juni 2005. PDI-P dan PBR mencalonkan pasangan Syahriel Darham dan Noor Aidi untuk calon Gubernur dan Wakil Gubernur Kalimantan Selatan, dalam Pilkada yang dilaksanakan pada 8 Juni 2005.<sup>16</sup>

<sup>15</sup>Lihat Zulfahmi/Litbang Media Group, <http://www.media-indonesia.com>, 27 Juli 2005.

<sup>16</sup>Lihat Keterangan Kepala Pusat Penerangan Departemen Dalam Negeri, Ujang Sudirman di Jakarta 14 Mei 2005 (<http://www.media-indonesia.com/cetak/berita.asp?id=20050515235>, Kompas, 16 dan 20 Mei 2005; <http://www.detiknews.com>, 20 Mei 2005.

Koalisi yang bersifat *mixing* ideologis antar Parpol terjadi pula dalam kasus *recruitment* pasangan calon Bupati – Wakil Bupati atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota. Di bawah ini beberapa contoh koalisi *mixing* ideologis:

- Golkar + PAN + PPP, mengajukan pasangan calon TB A'at Syafaat dan Rusli Ridwan untuk Walikota dan Wakil Walikota Cilegon.
- PKS + PBB + Partai Demokrat, mencalonkan pasangan Ade Miftah dan Nikmatullah Mansur, untuk Pilkada 5 Juni 2005 di Cilegon.
- PDI-P + PBR, mengajukan pasangan calon Djahidi Sadiran dan Mufliah Ibrahim untuk Bupati dan Wakil Bupati Serang.
- Partai Demokrat + PKS, mengajukan pasangan calon Taufik Nuriman dan Andi Sajdi untuk Pilkada di Kabupaten Serang, pada 19 Juni 2005.
- Partai Demokrat + PPP, mengajukan pasangan calon Ahmad Masduki Suud dan M. Safi'I untuk Bupati dan Wakil Bupati Banyuwangi, pada Pilkada 20 Juni 2005.
- PKPI + PKPB + PKS, mengajukan pasangan calon Abdullah Vanath dan Siti Suruwaky, untuk Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Seram bagian Timur, pada Pilkada 23 Juni 2005.
- PBB + Partai Patriot Pancasila, mencalonkan pasangan Elewn Roy Pattiasina dan Malewa Patikaloba untuk Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Kepulauan Aru pada Pilkada 23 Juni 2005.
- Golkar + PAN + PKS + PKPB + PKB, mengajukan pasangan AA Ngurah Gede Widiada dan AA Ketut Sumawidana



- PDI-P + PPP + PDS, mencalonkan pasangan Yus Ruswandi dan Sutadi Dipowongso untuk Walikota dan Wakil Walikota Depok, pada Pilkada 26 Juni 2005.
- PKS + PDI-P + PBB, mencalonkan pasangan Zulkifli AS dan Sunaryo untuk Walikota dan Wakil Walikota Dumai pada Pilkada 27 Juni 2005.
- PAN + PBB + PPKD, mencalonkan pasangan Lukman Hakim dan Djohan untuk Walikota dan Wakil Walikota Metro pada Pilkada 27 Juni 2005.
- PAN + PKS + PKPB, mencalonkan pasangan Jamaludin Malik dan M. Jabir untuk Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Sumbawa pada Pilkada 27 Juni 2005.
- Partai Demokrat + PKPB + PPNUI + PDS + PAN + PPD + PBB dan PPP, mengajukan pasangan TH Langgar dan Agustinus Niga D untuk Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Sumba Barat pada Pilkada 30 Juni 2005.
- PDI-P + PAN + PPP, mengajukan pasangan Supratman Andi Agtas dan Indrajaya Mallu untuk Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Toli-toli pada Pilkada 14 Juli 2005, dan sebagainya.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Rincian pasangan calon kepala daerah dalam Pilkada 2005 di berbagai daerah di Indonesia lihat <http://www.juridil.org/pilkada05/content%20PILKADA%20%;> <http://www.kpu.go.id>

*Kedua*, jika pola perilaku politik para elite Parpol yang duduk di DPR dicermati, maka yang lebih terlihat bukanlah perjuangan untuk melaksanakan asas atau ideologi partainya, untuk diterapkan menjadi kebijakan kenegaraan demi sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat, melainkan lebih

mementingkan perolehan posisi dan keuntungan diri dan golongannya, semata-mata.

*Ketiga*, ideologi yang dianut dan dicantumkan dalam Anggaran Dasar setiap Parpol juga tidak dipraktekkan secara ketat untuk mengelola hubungan antara Parpol yang satu dan lainnya. Hal ini dapat dilihat pada kasus terjadinya koalisi antar Parpol, yang berbeda asas atau ideologi dalam pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden maupun pasangan calon kepala daerah. Dengan kata lain, telah terjadi hubungan ideologis antar Parpol yang bersifat cair. Hal ini kemungkinan disebabkan karena definisi Parpol itu sendiri, yaitu sebagai sarana pencarian kekuasaan politik. Di samping itu, tampaknya yang dijadikan ideologi Parpol dalam praktek kehidupan politik sehari-hari bukanlah asas yang tercantum dalam Anggaran Dasar setiap Parpol, akan tetapi kekuasaan politik dan kemungkinan juga keuntungan-keuntungan politik satu terhadap yang lain. Dengan kata lain,

ideologi yang mendominasi Parpol adalah pragmatisme politik dan barangkali secara tidak langsung juga pragmatisme ekonomi.

*Keempat*, ideologi yang dipraktekkan oleh para elite Parpol dalam kehidupan politik sehari-hari, bukanlah untuk membangun dunia baru, berupa sistem perpolitikan yang demokratis dan menurut aturan, akan tetapi kepentingan kekuasaan dan kedudukan politik bagi diri, kelompok dan partainya sendiri.

*Kelima*, kasus-kasus tersebut bukan merupakan kesalahan siapapun, dan bukan pula kesalahan definisi dari partai politik. Akan tetapi begitulah dalil politik praktis, yang mengutamakan perolehan kekuasaan politik. Hanya saja, kekuasaan politik yang telah diperoleh hendaknya benar-benar dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat. Sebab dalam sistem politik demokrasi, sumber dari posisi dan kekuasaan politik adalah rakyat dan karena itu penggunaannya harus benar-benar bermanfaat untuk rakyat banyak.

## KEPUSTAKAAN

- Baradat, Leon P. 1984. *Political Ideologies*, New Jersey: Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs.
- Beethem, David dan Boyle Kevin. 1995. *Demokrasi* (terjemahan oleh Bern. Hidayat), Yogyakarta: Kanisius.
- Bone, Huge A. dan Ranney, Austin. 1971. *Politics and Voters*, New York: McGraw-Hill Book Company.
- Budiardjo, Miriam. 1977. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia.
- Christenson, Reo M. et.al. (eds.). 1975. *Ideologies and Modern Politics*, New York: Dodd, Mead & Company.
- Cord, Robert L. et.al. (eds.). 1985. *Political Science An Introduction*, New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice Hall-Inc., (2nd).



- Cunningham, Adrian. 1973. "Reflections on Projections: The Range of Ideology," dalam Robert Benewick, et.al. (eds.), *Knowledge and Belief in Politics: The Problem of Ideology*, London: George Allen & Unwin Ltd.
- Dodd, C.H., 1973. "Ideology and Political Development" dalam Robert Benewick, R.N. Berki, Bkhu Parekh (eds.). *Knowledge and Belief in Politic: The Problem of Ideology*, London: George Allen & Unwin Ltd.
- Evans, Kevin Raymond. 2003. *Sejarah Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta: PT Arise Consultancies. -
- Institute for Policy and Community Development Studies (IPCOS) dan Freidrich Ebert Stiftung (FES), *Partai Politik dan Kita: Petunjuk Praktis Memahami Partai Politik* (Seri Pendidikan Politik No. 1), Jakarta: IPCOS dan FES, 2001.
- Liddle, R. William. 1992. *Partisipasi dan Partai Politik*, Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti.
- Meyer, Thomas. 2002. *Demokrasi: Sebuah Pengantar Untuk Penerapan*, Jakarta: Friedrich-Ebert Stiftung, Kantor Perwakilan Indonesia.
- Purbopranoto, Kuntjoro. 1959. *Sedikit Tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Surabaya: Universitas Airlangga.
- Rodee, Carlton Clymer et.al. 1983. *Introduction to Political Science*, Singapore: Mc Graw Hill International Book Company.
- The Ridep Institute dan Freidrich Ebert Stiftung, *Demokrasi: Panduan Bagi Pemula*, Jakarta: The Ridep Institute bekerjasama dengan Freidrich Ebert Stiftung, 2003.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang Undang Dasar 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003.
- Sukarna. 1974. *Ideologi Suatu Studi Ilmu Politik*, Bandung: Alumni.
- Suseno, Franz Magnis, SJ. 1995. *Mencari Sosok Demokrasi Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- . 1987. *Etika Politik*, Jakarta: Gramedia.
- Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Swantoro, FS. 2004. "Meneropong Sistem Kepartaian Indonesia 2020" dalam Soegeng Sarjadi dan Sukardi Rinakit (eds.), *Meneropong Indonesia 2020: Pemikiran dan Masalah Kebijakan*, Jakarta: Soegeng Sarjadi Syndicated.
- Wilson, Graham K. 1990. *Interest Groups*, Oxford: Basil Blackwell Ltd.

# Menegakkan Netralitas Birokrasi: Mungkinkah?

Medelina K. Hendytio

*Keterkaitan birokrasi dengan politik muncul ketika kesadaran birokrasi terhadap keahlian yang dimiliki, monopoli informasi, dan skala kegiatan yang besar, digunakan untuk memperjuangkan kepentingannya sendiri, tanpa mengabaikan rezim / politik serta masyarakat yang seharusnya dilayaninya. Dengan demikian, birokrasi bukanlah institusi yang sama sekali netral.*

## PENDAHULUAN

PADA bulan Mei 1998, rezim Soeharto jatuh setelah ia menyatakan berhenti sebagai presiden. Rezim selanjutnya, yakni pemerintahan B.J. Habibie, Abdulrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri, dan Soesilo Bambang Yudhoyono, berada dalam situasi politik yang sangat berbeda. Tuntutan rakyat untuk memiliki sistem politik yang lebih terbuka dan demokratis semakin menguat. Masyarakat juga menuntut perombakan dari struktur politik yang telah membuat presiden dan birokrasi memiliki kewenangan terlalu kuat menjadi struktur politik yang memungkinkan *check and balances* sehingga kekuasaan pemerintah dapat dikontrol. Kesempatan partisipasi rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan tercermin dengan lahirnya banyak partai politik baru yang secara perlahan-lahan mulai membangun fungsi dan kontrolnya.

menduduki kursi secara mayoritas di DPR, menjadikan pemerintahan pasca Soeharto sebagai pemerintahan "koalisi" dari partai-partai besar. Pemerintah memberikan akomodasi politik terhadap partai-partai pendukung yang telah membantu keberhasilan seorang calon presiden menjadi presiden. Naiknya Abdulrahman Wahid sebagai presiden adalah karena dukungan poros tengah. Demikian pula Abdulrahman Wahid harus turun dari kursi kepresidenan ketika dukungan poros tengah dicabut. Hal yang sama terjadi pada Megawati. Dukungan poros tengah menjadi kunci bagi naiknya Megawati Soekarnoputri menjadi presiden. Oleh sebab itu, baik Wahid maupun Megawati ketika menjadi presiden berkewajiban membayar jasa partai-partai pendukung dengan mengalokasikan beberapa kursi menteri kepada kader dari partai-partai pendukung tersebut.

Tidak adanya partai politik yang memenangkan pemilu secara mutlak dan

Pencalonan Yudhoyono pada pemilu Presiden 2004 juga tidak didahului oleh



kemenangan partainya secara mutlak di Parlemen. Oleh sebab itu ia memerlukan dukungan dari partai lain untuk tidak hanya mendukung pencalonan dirinya sebagai presiden tetapi juga mendukung pemerintahannya ketika ia berhasil memenangkan pemilihan presiden. Seperti halnya Megawati dan Wahid, sebagai presiden terpilih Yudhoyono kemudian mengakomodasi kepentingan partai-partai pendukungnya dengan merekrut beberapa anggota partai untuk menjadi menteri dalam kabinetnya. Bahkan beberapa posisi strategis dalam jajaran birokrasi seperti kepala BUMN menjadi „lahan” yang diperebutkan oleh partai-partai politik, termasuk dimungkinkannya para menteri merekrut pembantu khusus di departemen dari kalangan partai politik.

Pertanyaannya adalah apakah akibat yang ditimbulkan dari masuknya orang-orang partai kedalam jajaran birokrasi, terutama jika terkait dengan pelaksanaan fungsi-fungsi administrasi dan kualitas pemberian pelayanan terhadap masyarakat? Apakah hal tersebut tidak memunculkan konflik antara kepentingan partai dan kepentingan pemerintah? Apakah hal tersebut tidak bertentangan dengan netralitas birokrasi dan bagaimana seharusnya birokrasi apolitik? Tulisan ini akan menjawab pertanyaan di atas dengan menggunakan teori mengenai hubungan politik dan administrasi dengan tujuan memahami fenomena yang saat ini berkembang di Indonesia.

## PERUBAHAN SESAAT

Diperlukannya pemerintahan „koalisi” dan berperannya parpol dalam men-

jalankan fungsi-fungsi politik adalah perubahan yang paling nyata setelah pemerintahan Soeharto jatuh. Harapan yang muncul adalah bahwa perubahan itu akan menghantar pada tercapainya tujuan reformasi yang terpenting yaitu kehidupan yang lebih demokratis. Tatanan yang lebih demokratis antara lain ditandai dengan adanya *check and balances* di antara pilar-pilar kekuasaan, yaitu antara kekuatan eksekutif, legislatif dan yudikatif, semakin terbukanya sistem politik, dimana setiap orang dapat memperoleh kekuasaan melalui pemilihan umum yang jujur dan adil, tumbuhnya beberapa partai politik yang bersaing secara sehat dan memiliki „akuntabilitas” terhadap para pemilihnya, serta terbukanya kesempatan bagi partisipasi rakyat dalam perumusan kebijakan dan melakukan kontrol terhadap pemerintah.

Mengembalikan kedudukan partai politik untuk menjalankan fungsinya secara substansial adalah bagian untuk menghapus semua perangkat dan institusi jaman Soeharto yang dinilai sangat *autocratic* dan otoriter. Tipe pemerintahan Soeharto yang bersifat *autocratic* memiliki ciri sentralistik, non demokratis, sangat berorientasi pada kekuasaan politik dan tidak efisien. Partai politik ditempatkan di luar garis kekuasaan sehingga menjadi lemah dan pasif dan tidak mampu menjalankan fungsi-fungsi politiknya, termasuk fungsi kontrolnya terhadap pemerintahan. Keadaan ini sesuai dengan ciri masyarakat politik birokratik, yang menurut Harold Crouch<sup>1</sup> mempunyai ciri

<sup>1</sup> Crouch, *The New Order: The Prospect for Political Stability*, 1980.



bahwa lembaga politik yang dominan adalah birokrasi, sedangkan lembaga politik lain seperti parlemen maupun parpol lain lemah sehingga tidak mampu mengontrol atau mengimbangi kekuasaan birokrasi.

Untuk kasus Indonesia, hal ini terjadi karena Soeharto memang membatasi peran partai politik. Menurut Mas'ood<sup>2</sup> politisi partai tidak dilibatkan dalam proses penataan kehidupan politik, walaupun secara formal kehadiran politis partai diakui. Pembatasan terhadap gerak Parpol dilakukan karena berdasarkan pengalaman masa lalu, parpol tidak bisa diandalkan untuk mendukung pembangunan dan hanya menjadi sumber konflik yang mengakibatkan ketidakstabilan, seperti masa demokrasi liberal. Tindakan mendisfungsikan partai antara lain dilakukan dengan pembentukan *floating mass*, dimana partai politik dilarang melakukan kegiatannya sampai tingkat desa. Sementara untuk menggantikan fungsi parpol, birokrasi memperpanjang jangkauannya, hingga ke pedesaan untuk memantau aktivitas politik masyarakat, disamping menjadi artikulat dan mesin politik kepentingan rakyat. Hasilnya adalah bahwa birokrasi menjadi satu-satunya saluran partisipasi masyarakat. Pemerintah mengklaim bahwa semua aparat pemerintah menjadi anggota Golkar, dan secara formal memasukkan mereka kedalam kepemimpinan politik birokrasi sehingga menjadi bagian dari pemerintahan itu sendiri.

Untuk memperkuat posisi dan menjaga stabilitas pemerintahan, Soeharto juga mengikut sertakan militer dan kaum teknokrat sehingga terjadilah koalisi yang sangat kuat antara birokrasi dan militer. Untuk menopang hal tersebut menurut Amal<sup>3</sup> birokrasi kemudian membentuk berbagai lembaga guna meluaskan jangkauan tangannya ke tingkat pedesaan. Di mata masyarakat, birokrasi menjadi kekuasaan negara dalam bentuk konkret. Dalam perspektif ini, terlihat bentuk interaksi antara sistem pemerintahan dan karakter birokrasi. Keberpihakan birokrasi kepada Golkar telah menempatkan birokrasi pada posisi yang sangat dominan, yang tidak mudah dikontrol dan kebal kritik. Selain menekan fungsi kontrol dan membatasi partisipasi, pemerintah Soeharto juga menekankan stabilitas politik untuk menjamin kelanggengan kekuasaannya.

Meskipun birokrasi di satu sisi, memiliki kekuatan dan kewenangan politik karena menjadi bagian dari pemerintahan, namun pada sisi yang lain dapat dilihat bahwa netralitas birokrasi sebenarnya telah dilemahkan. Kendati Golongan Karya (Golkar) tidak menggunakan nama sebagai partai politik, namun Golkar adalah sebuah kekuatan politik dan pada masa pemerintahan Soeharto sehingga Golkar juga disebut sebagai partai pemerintah. Pada masa tersebut Golkar telah mengko-optasi birokrasi. Birokrasi telah digunakan tidak hanya untuk menjalankan tugas-tugas administratifnya, akan tetapi juga untuk mempertahankan kekuasaan. Deng-

<sup>2</sup> Mochtar Masoed dan Collin Mc Andrews, "Restrukturisasi Masyarakat Oleh Pemerintah Orde Baru", *Prisma*, 18 (July 1989).p.Xi.

<sup>3</sup> Amal, I., *Birokrasi Hubungan Pusat Daerah: Pembangunan dan Ketergantungan*, 1987.



an demikian meskipun di satu sisi birokrasi sangat kuat dan mengambil alih peran politik, karena tidak saja melaksanakan keputusan politik tetapi juga ikut merumuskan keputusan politik, di sisi lain birokrasi telah menjadi alat Golkar untuk mempertahankan kekuasaannya.

Kooptasi birokrasi oleh Golkar misalnya, semakin nyata dengan pembentukan KORPRI (Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia) yang merupakan satu-satunya organisasi bagi pegawai negeri, yang diperbolehkan dan keanggotaannya adalah wajib. KORPRI secara umum telah digunakan sebagai kendaraan yang sangat efektif untuk menggerakkan birokrat beserta keluarganya dalam memilih orang-orang Golkar sebagai wakil rakyat yang duduk di DPR dalam Pemilu. Dalam hal ini, Korpri merupakan bentuk pengendalian agen birokrasi oleh pemerintah atau negara untuk mendukung kepentingan politik penguasa. Keberadaan mesin birokrasi pada akhirnya hanya ditujukan untuk mendukung pelestarian kekuasaan dan dijadikan alat pemerintah tidak hanya untuk memberikan pelayanan publik, tetapi juga sebagai alat untuk mengkonsolidasikan kontrol pemerintah pusat atas daerah.

Ketika monopoli kekuasaan Golkar sebagai partai pemerintah mulai surut dan kekuatan-kekuatan diluar birokrasi dan Golkar menguat, maka kooptasi terhadap birokrasi dengan sendirinya mulai melemah. Pengaruh KORPRI yang pada awalnya mampu mengendalikan hak-hak politik pegawai negeri, kemudian dihilangkan. Dalam pemilihan umum pegawai

negeri boleh memilih partai apa saja sesuai dengan hati nurani masing-masing. Sistem politik yang semakin terbuka ini memberi dampak positif pada perkembangan birokrasi. Masyarakat yang mulai kritis menuntut penyelenggaraan administrasi oleh birokrasi secara transparan dan terbuka bagi penilaian publik. Hal ini mengharuskan birokrat mampu mempertanggungjawabkan dan menjelaskan seluruh proses internal maupun eksternal melalui prosedur akuntabilitas yang berorientasi pada pertanggungjawaban terhadap rakyat. Intinya birokrasi menjadi obyek kontrol dan pengendalian. Tuntutan akan perbaikan pelayanan yang semakin menguat, mendorong birokrasi meningkatkan kapasitas serta bekerja secara profesional.

## KOOPTASI BIROKRASI

Jika ketika reformasi dimulai birokrasi dilepaskan dari kooptasi Golkar, maka setelah tujuh tahun reformasi, tampaknya kooptasi birokrasi tumbuh kembali. Perbedaannya adalah jika pada jaman Soeharto kooptasi dilakukan oleh satu kekuatan yang sangat terpusat, sekarang sumber kooptasi adalah berbagai partai politik (parpol). Hal ini membuat derajat kooptasi agak lemah karena terjadi persaingan di antara partai politik tersebut. Dalam pemerintahan dimana tidak ada kekuatan yang mayoritas, maka dominasi birokrasi oleh suatu kekuatan tertentu juga tidak akan terjadi.

Tumbuh dan berkembangnya parpol, telah mendorong mereka untuk mengambil alih fungsi dan perannya kembali, yang



pada jaman Soeharto sebagian telah dilakukan oleh birokrasi. Hal tersebut terjadi bersamaan dengan keinginan partai-partai politik untuk memasukkan kader-kadernya ke dalam lingkaran kekuasaan dan birokrasi untuk memudahkan kegiatan politik mereka. Sementara itu, setiap pemerintahan baru muncul maka akan terjadi penggantian birokrat lama dengan orang-orang atau teman-teman yang mempunyai hubungan dekat dengan pemerintah baru. Hal ini diperlukan guna menopang pencapaian tujuan pemerintahan yang baru. Meskipun semua pemerintahan baru mengklaim bahwa bentuk pemerintahannya demokratis, akan tetapi tidak seorangpun mengetahui bagaimana hasil akhirnya, karena dalam prakteknya dapat saja terjadi penyimpangan.

Masuknya kader-kader partai ke dalam lingkaran kekuasaan dan birokrasi pada akhirnya mendesak kekuasaan birokrasi yang semula sebenarnya sudah sangat besar. Persoalannya, menjadi serius ketika orang-orang parpol mengambil peran birokrasi, menduduki jabatan-jabatan teknis yang terkait langsung dengan implementasi suatu kebijakan. Konflik kepentingan antara partai politik dan pemerintah menjadi tidak terhindarkan. Akan sangat sulit bagi seorang kader partai untuk meletakkan kepentingan partainya di bawah kepentingan pemerintah. Sebab keberadaan seorang kader partai di dalam posisi birokrasi pada dasarnya adalah untuk mengumpulkan sumber-sumber bagi partai, baik sumber keuangan, sumber daya manusia maupun sumber kekuasaan dan pengaruh. Partai politik juga akan meman-

faatkan kedudukannya untuk dapat menarik konstituennya, sehingga mendapat dukungan yang besar pada saat pemilu.

Konflik yang timbul biasanya terkait dengan penetapan prioritas atau agenda program. Para kader partai biasanya lebih tertarik pada bentuk program yang bersifat populis dan berorientasi pada pembangunan fisik seperti reformasi agraria, pembangunan, perumahan, sanitasi dan program kesehatan, dari pada program-program yang bersifat pada penataan institusional dan kelembagaan. Program-program fisik lebih disukai karena lebih berdampak langsung kepada para konstituennya. Sedangkan program-program penataan kelembagaan, dianggap kurang menarik bagi para pengikut partai, karena dibutuhkan waktu yang sangat panjang untuk dilihat hasilnya dan susah diapresiasi, serta tidak jelas manfaat langsungnya terhadap kondisi kehidupan masyarakat.

Akibat langsung dari kooptasi birokrasi adalah bahwa beban birokrasi semakin berat, semakin lambat dalam perumusan maupun pelaksanaan kebijakan, kehilangan inisiatif, dan kehilangan misi yang harus dilakukan. Intervensi politik juga semakin dalam, pelayanan birokrasi menjadi memihak, dan akibatnya birokrasi menjadi tidak obyektif, birokratis dan tidak menolak kontrol masyarakat. Kritik Donald Warwick<sup>4</sup> terhadap birokrasi yang dikooptasi adalah bahwa birokrasi cenderung menjadi tuan dari pada pelayan

---

<sup>4</sup> W. Warwick, *A Theory of Public Bureaucracy*, 1975.



masyarakat, tidak efisien, dan menghamburkan *resources*. Secara keseluruhan akibat orientasi yang berlebihan terhadap kekuasaan adalah *unmotivated bureaucracy*.

Masuknya orang-orang partai kedalam jalur birokrasi, juga berakibat negatif pada pola *recruitment* pegawai. Penyerobotan posisi-posisi penting oleh orang luar akan menjadi disinsentif bagi pegawai di berbagai departemen pemerintah yang memiliki kecakapan dan meniti karir dari awal dengan masa kerja yang panjang. Sistem yang selama ini dikembangkan adalah bahwa kedudukan atau posisi terutama ditentukan oleh kombinasi antara pendidikan atau kemampuan dengan masa kerja. Kenaikan eselon juga ditentukan oleh senioritas dengan maksimum eselon tergantung pada tingkatan ketika seseorang memasuki pegawai negeri sipil.

Masuknya orang-orang luar, yang tiba-tiba menduduki posisi penting akan merusak sistem pengembangan karir dan pengkaderan birokrasi. Sistem *recruitment* staf khusus untuk menteri atau pejabat tinggi lainnya, yang berdasar reservasi dimana suatu posisi hanya dipersiapkan untuk orang tertentu dan tidak bisa diisi oleh orang lain, bertentangan dengan prinsip sistem *recruitment* yang transparan, adil dan terbuka. Padahal kredibilitas dan ditegakkannya peraturan dalam hal *recruitment* dan jenjang karir, merupakan elemen penting dalam memperbaiki sistem kepegawaian, terutama dalam hal membangun manajemen sumber daya yang efektif.

Penambahan tenaga baru dalam birokrasi yang dipandang sudah gemuk, apa

lagi diambil dari kalangan partai bisa jadi merupakan upaya elite memperluas *patronage* dengan menggunakan sumber-sumber negara. Jika hal itu yang terjadi maka upaya beberapa departemen melakukan reformasi pegawai dengan membuat *job description* secara jelas, memperpendek struktur organisasi atau bahkan melakukan pengurangan pegawai atau rasionalisasi akan menjadi sia-sia.

Masuknya staf khusus yang dibawa oleh Menteri dari luar sebagai "orang dekat" dan "orang kepercayaan" tidak hanya akan semakin mempertajam perbedaan tentang "orang luar" dan "orang departemen" tetapi juga akan memperlambat proses penerimaan terhadap Menteri sebagai bagian atau "in group" dari departemen yang baru dipimpinnya. Akibat yang lebih serius adalah gagalnya kesinambungan program. Staf khusus atau orang-orang dekat Menteri, sebagai penopang utama dari kebijakan yang dibuat juga akan pergi ketika Menteri tersebut harus meninggalkan departemen. Sementara staf-staf karir di departemen kurang merasa berkewajiban untuk melanjutkan kebijakan atau program-program yang sebelumnya lebih banyak ditangani oleh staf-staf khusus tersebut.

Dampak buruk dari kooptasi birokrasi menjadi persoalan klasik di negara-negara berkembang. Bangladesh<sup>5</sup> dan seperti halnya Indonesia juga menghadapi intervensi politik di dalam birokrasi pemerintahan-

---

<sup>5</sup> World Bank, "Understanding Public Sector Performance in Transition Countries, 2003.



nya. Profesionalisme di Bangladesh telah dikorbankan karena persoalan personal dan politik. *Patronage* sangat mewarnai *recruitment* dan penempatan pegawai. Kinerja yang baik tidak membuahkan promosi, sementara hukuman bagi pegawai yang melakukan kesalahan, lagi-lagi karena campur tangan politik, hanya berupa pemindahan (transfer) ke tempat lain. Masuknya kader-kader partai ke dalam birokrasi telah menimbulkan loyalitas ganda, yaitu loyalitas terhadap pemerintah dan loyalitas terhadap partai yang sudah diwakilinya atau yang telah menempatkan mereka kedalam jajaran birokrasi.

Implikasi lain masuknya orang partai ke jajaran birokrasi, menumbuhkan birokrat yang tidak berdasarkan karir dan masa "pengabdian" yang cukup, tetapi semata-mata karena *patronage system*, dan akibatnya mengurangi aspek profesionalisme. Akhirnya, profesionalisme birokrasi menjadi lemah dan kualitas pelayanan publik menjadi buruk. Dengan kualitas birokrat yang rendah, korupsi dan inefisiensi semakin mudah terjadi. Studi tentang persepsi pegawai terhadap pelaksanaan reformasi kepegawaian yang dilakukan Bank Dunia<sup>6</sup> menunjukkan bahwa untuk meningkatkan standar kinerja, yang paling penting adalah pembuatan kebijakan kepegawaian yang konsisten dan jelas, adanya imbalan untuk kinerja yang baik, dan dihapuskannya campur tangan politik.

Persepsi ini terkait dengan kecenderungan yang sering terjadi di banyak

negara berkembang yaitu sangat kuatnya pengaruh politik sehingga sering melampaui pertimbangan-pertimbangan teknis rasional. Lemahnya profesionalisme birokrasi dan kuatnya pengaruh aktor politik, mengakibatkan birokrat tidak mampu menampik tekanan eksternal untuk memodifikasi pekerjaannya, sehingga munculah hasil yang lebih memihak pada golongan politik tertentu. Demi keamanan, kestabilan atau meredam gejolak, biasanya alasan-alasan klasik yang sering digunakan untuk memenangkan suatu kepentingan politik di atas kepentingan masyarakat umum. Fenomena ini juga menunjukkan birokrasi yang tidak netral.

## BIROKRASI DAN POLITIK KEKUASAAN

Perdebatan utama yang menyangkut duduknya kader partai dalam jabatan-jabatan birokrasi adalah tentang netralitas birokrasi. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 mengatur tentang netralitas pegawai negeri dalam mendukung pemerintah, yaitu :

Pasal 3, ayat 2 "Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.. Pasal 3, ayat 3 " Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

<sup>6</sup> World Bank, *Administrative Reform*, 1992.



Prinsip netralitas pegawai negeri sebenarnya terkait dengan pelayanan yang diberikan, bahwa pegawai negeri harus memberikan pelayanan yang sama kepada seluruh masyarakat dan tidak diskriminatif, tidak dipengaruhi oleh partai politik tertentu dan bukan untuk menguntungkan partai politik tertentu. Netralitas pegawai negeri juga terkait dengan penetapan prioritas, yaitu untuk mendahulukan kepentingan masyarakat di atas kepentingan apapun dengan memperhatikan kualitas pelayanan yang diberikan.

Akan tetapi jika prinsip netralitas dalam UU no.43 tahun 1999 dicermati, maka undang-undang tersebut hanya mengatur netralitas bagi pegawai negeri. Undang-undang tersebut tidak menyinggung netralitas pihak lain, yang masuk dalam birokrasi, yang menjalankan tugas-tugas administrasi tetapi tidak diangkat sebagai pegawai negeri. Dalam kenyataannya, orang-orang partai dapat masuk dalam mesin birokrasi tanpa harus masuk dalam golongan pegawai negeri. Dengan demikian, meskipun Undang-undang 43 tahun 1999 melarang pegawai negeri menjadi anggota dan /atau pengurus partai politik, netralitas tetap sulit ditegakkan, kalau tetap ada intervensi politik, yaitu melalui orang partai yang masuk dalam birokrasi.

Meskipun secara formal tidak menduduki jabatan partai, akan sangat sulit bagi seorang kader partai politik yang menduduki jabatan di pemerintahan untuk menempatkan kepentingan partai di bawah kepentingan lainnya. Misalnya,

persoalan kebijakan impor beras yang dikeluarkan oleh pemerintahan Yudhoyono, tidak saja menghadapi penolakan dari sebagian anggota parlemen tetapi juga dari menteri yang berasal dari partai-partai yang menolak impor beras.

Karl D. Jackson<sup>7</sup> secara jelas menunjukkan hilangnya netralitas birokrasi dalam pemerintahan Soeharto. Kader Golkar yang duduk dalam birokrasi pemerintahan menjadi tidak netral dan tidak profesional. Jackson menjelaskan tipe birokrasi Indonesia pada saat itu sebagai *birocratic polity*, yaitu suatu bentuk masyarakat politik yang ditandai oleh dominannya kepemimpinan militer dan kaum birokrat yang tak tertandingi oleh kekuatan-kekuatan lainnya, baik oleh parpol, kelompok kepentingan maupun kelompok sosial lainnya. Jadi pada sistem ini birokrasi memiliki peran dan kekuasaan yang besar yang memungkinkan birokrasi tidak hanya berperan dalam proses perumusan kebijakan tetapi juga mengubah suatu isu menjadi kebijakan pemerintah, bahkan melegitimasi sebuah kebijakan.

Meskipun netralitas birokrasi berkorrelasi dengan kualitas pelayanan, Francis Rourke<sup>8</sup> dan Miftah Toha<sup>9</sup> menyatakan bahwa netralisasi birokrasi dari politik

---

<sup>7</sup> Jackson, K.D and Lucian W.P. ,eds., *Political Power and Communication in Indonesia*, University of California Press, Berkeley, 1978.

<sup>8</sup> Rourke, Francis.E, 1984.p.50-55.

<sup>9</sup>Toha,M, "Netralisasi Birokrasi Pemerintah di Indonesia", Makalah *Seminar Politik Birokrasi di Indonesia* 1990.



hampir tidak mungkin. Hal ini sejalan dengan pendapat Max Webber yang menunjukkan adanya keterkaitan antara birokrasi dan politik kekuasaan. Ia mengatakan bahwa birokrasi bukanlah alat yang netral tetapi merupakan refleksi dari kondisi politik dan masyarakat. Keterkaitan itu juga tampak pada hubungan subordinasi antara birokrasi dan eksekutif.

Dari segi birokrasi, sebagai kesatuan yang juga memiliki kepentingan, eksekusi kekuatan politik birokrasi muncul dalam kegiatan administrasinya maupun dalam interaksinya dengan institusi ekstra birokrasi (di luar birokrasi). Dalam menjalankan program dan untuk mencapai tujuan organisasinya, birokrasi memerlukan dukungan politik yang dapat diperoleh dari organisasi-organisasi politik atau dari organisasi non politik lainnya. Dengan demikian, birokrasi juga menjadi tidak netral, ketika ia menjalin hubungan dengan kelompok-kelompok lain dalam masyarakat, untuk memperoleh dukungan bagi kebijakan yang dikeluarkan. Dari sisi partai politik, netralitas birokrasi merupakan hal yang sulit diterima. Partai politik memandang bahwa akses terhadap posisi dan kedudukan dalam birokrasi akan menjadi insentif penting untuk menarik kader partai dan untuk membangun organisasi partai yang sehat.

Kecenderungan ini bukan monopoli negara berkembang. Norton Long<sup>10</sup> menyebutkan, bahwa birokrasi di bawah sistem politik Amerika juga berusaha agar kebij-

kan mereka memperoleh dukungan publik, sekaligus mengorganisasikan basis politik untuk pertumbuhan dan kelangsungan mereka. Keterkaitan antara birokrasi dengan politik bahkan merupakan karakteristik yang menonjol dari administrasi di Amerika sejak presiden Andrew Jackson. Partai politik menggunakan pekerjaan-pekerjaan administrasi untuk membangun organisasinya.

Meskipun muncul Pendleton Act 1883 yang membentuk *civil service commission*, keterkaitan antara birokrasi dengan politik tidak bisa dilepaskan. Bahkan pada saat itu prinsip pengangkatan pegawai berdasarkan meritokrasi dan mengabaikan afiliasi partai yang sedang giat-giatnya dibangun. Dengan demikian saling pengaruh antara birokrasi dengan partai politik menjadi tidak terhindarkan, karena masing-masing mempunyai kebutuhan untuk saling terkait. Akibatnya, netralitas birokrasi dalam pengertian terbebas dari pengaruh politik, merupakan hal yang sulit dicapai.

Keterkaitan birokrasi dengan politik muncul ketika kesadaran birokrasi terhadap keahlian yang dimiliki, monopoli informasi, dan skala kegiatan yang besar, digunakan untuk memperjuangkan kepentingannya sendiri, tanpa mengabaikan rezim /politik serta masyarakat yang seharusnya dilayaninya. Dengan demikian birokrasi bukanlah institusi yang sama sekali netral.

Pendapat umum yang menyatakan bahwa semua birokrasi mempunyai kepentingan politik dan kekuasaan untuk melindungi diri, akan berpengaruh pada *admini-*

---

<sup>10</sup>Ibid.p.48.



*strative performance* sangat bervariasi dari sisi yang sangat ekstrem kearah sisi ekstrem lainnya., yaitu dari posisi yang terkooptasi, kearah posisi yang sangat dominan. Perubahan posisi ini dapat terjadi karena adanya perubahan lingkungan politik yang memungkinkan birokrasi melakukan manuvernya. Perubahan lingkungan yang dimaksud misalnya perubahan rezim pemerintahan dari *authoritarian regime* ke arah *democratic regime*.

Riggs<sup>11</sup> menyatakan bahwa efektivitas birokrasi akan menjadi optimal jika terdapat keseimbangan posisi kekuasaan antara birokrasi dan institusi ekstra birokrasi (partai politik). Artinya jika kekuasaan birokrasi secara radikal melebihi institusi ekstra birokrasi maka kemampuan birokrasi akan menurun, karena tidak adanya kontrol yang memadai. Demikian pula jika kekuatan ekstra birokrasi, jauh melebihi kemampuan birokrasi maka akan terjadi kooptasi birokrasi. Secara demikian, penguasaan birokrasi oleh institusi extra birokrasi atau sebaliknya tidak terjadi secara otomatis, akan tetapi berada di dalam pertarungan untuk saling mengontrol secara terus-menerus (*constant struggle for control*). Ralph Braibanti dalam Groves<sup>12</sup> memandang bahwa birokrasi yang kuat, merupakan institusi penting untuk mencapai integrasi nasional dan pembangunan. Sebaliknya Fred W Riggs dan Lucien Pye mengemukakan bahwa

birokrasi yang kuat cenderung menghambat pembangunan institusi politik.

## PENUTUP

Melepaskan birokrasi dari pengaruh politik dan membuat netral birokrasi adalah suatu hal yang mustahil. Birokrasi memerlukan dukungan politik dari banyak kelompok di masyarakat untuk menjalankan kebijakannya. Perlunya konsultasi dengan DPR bagi penempatan seseorang pada pos-pos tertentu, semakin mempererat kaitan antara birokrasi dan politik. Bagi partai politik melekatkan diri dengan birokrasi adalah keharusan karena partai politik memerlukan posisi-posisi dalam birokrasi untuk memperkuat kedudukannya.

Seberapa besar pengaruh partai politik dalam memasuki birokrasi, tergantung pada konfigurasi kekuatan politik di tingkat nasional dan tawar menawar di tingkat elit. Jika tidak ada kekuatan yang dominan, maka tawar menawar akan semakin ketat dan kooptasi terhadap birokrasi justru semakin melemah. Profesionalisme dan kapabilitas birokrasi menjadi faktor terpenting yang menentukan tingkat pengaruh partai politik. Jika birokrasi mempunyai kapabilitas yang tinggi dalam menjalankan tugas-tugasnya, maka resistensi terhadap campur tangan dari luar semakin kuat.

Dukungan dari publik atau dari kelompok kekuatan yang lain, diperlukan oleh birokrasi untuk menghadapi tantangan dan penolakan yang diarahkan kepada kebijakan yang dikeluarkannya. Jika birokrasi mampu memperoleh dukungan dari

<sup>11</sup> Riggs, *Interdependence of Politics and Administration*, 1998.

<sup>12</sup> Groves , RT. "Administrative Reform and Politics of Reform" *Public Administrative Review* .p: 436-45.

masyarakat, maka pengaruh partai politik terhadap birokrasi bisa dikurangi. Untuk memperoleh dukungan publik maka birokrasi perlu menjadi institusi yang terbuka, terdapat regulasi yang jelas yang memberi batasan kewenangan dan kekuasaan birokrasi, serta kinerja birokrasi yang dapat dilihat dan dinilai langsung oleh masyarakat. Pengaruh parpol semakin menguat, jika dukungan yang dibutuhkan oleh birokrasi hanya

datang dari partai politik.

Dampak negatif masuknya kader parpol kedalam birokrasi dapat dikurangi, jika kader parpol memang mempunyai keahlian yang dibutuhkan, dan mampu menjalankan fungsi-fungsi birokrasi dengan baik, sambil tetap memberi penghormatan terhadap penegakan profesionalisme birokrasi, yang menghargai kemampuan, jenjang karir, dan masa kerja.

## KEPUSTAKAAN

- Amal, I. 1987. "Birokrasi Hubungan Pusat – Daerah Pembanguann dan. Ketergantungan" dalam *Birokrasi dan Pembangunan*, Jogjakarta, FISIPOL UGM.
- Crouch, H. 1980. *The New Order: The Prospect for Political Stability* dalam J.A.C. Mackie., ed., *Indonesia The Making of Nation*, Research School of Pacific Studies ANU, Canberra.
- Groves, RT. 1967. "Administrative Reform and Politics of Reform," *Public Administrative Review* ( December):436-45.
- Jackson, K.D and Lucian, W.P., (eds). 1978. *Political Power and Communication in Indonesia*, Berkeley : University of California Press.
- Mas'oed, M. 1989. "Restrukturisasi Masyarakat Oleh Pemerintah Orde Baru di Indonesia", *Prisma*, July : 18. p. xi
- Riggs, F.W. 1991. "Bereaucratic Links Between Administration and Politics", in *Handbook of Comparative and Development Administration* (A .Farazmand0, Marcel Dekker, New York.
- Rourke, Francis E. 1984. *Bureaucracy, Politics and Public Policy*. Toronto : Little, Brown & Company.
- Toha, M. 1990. "Netralisasi Birokrasi Pemerintahan di Indonesia", Makalah Seminar Politik Birokrasi di Indonesia, Jogjakarta : FISIPOL UGM.
- Warwick, D. P. 1975. *A Theory of Public Bureau* , Harvard University Press, Massachussets.
- World Bank. 2000. *Administrative Reform*.



# Purifikasi Sistem Presidensial

I Made Leo Wiratma

*Kunci utama dari terhambatnya proses purifikasi sistem presidensial terletak pada badan atau lembaga pembuat peraturan perundang-undangan itu sendiri. MPR misalnya, lembaga yang mempunyai otoritas mengubah dan menetapkan UUD ternyata tidak mempunyai wisdom atau kebijaksanaan untuk secara legowo memutuskan bahwa dirinya (MPR) tidak diperlukan lagi. Mempertahankan eksistensi ternyata hanya membuat struktur ketatanegaraan menjadi tidak jelas, termasuk sistem pemerintahan.*

## PENDAHULUAN

SEJAK merdeka, Indonesia diliputi kegamangan dalam menentukan sistem pemerintahan yang hendak dianutnya. Ketika menyusun konstitusi untuk Indonesia merdeka, Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang diteruskan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mengalami perdebatan yang panjang tentang hal yang satu ini. Kondisi itu tidak terlepas dari pengalaman pahit bangsa Indonesia setelah dijajah dalam kurun waktu yang lama oleh Kolonial Belanda dan juga Jepang. Meski berusaha untuk menyusun sistem pemerintahan yang khas Indonesia, dan menghindari agar tidak menjadi turunan (*copy*) sistem pemerintahan penjajah, namun pengaruh dari luar itu sangat besar. Tarik menarik antara keinginan menggunakan sistem yang berlaku di Barat dan sistem buatan sendiri akhirnya melahirkan sistem pemerintahan yang tidak lazim.

Undang-Undang Dasar 1945 yang hingga kini berlaku, dan meski telah meng-

alami beberapa kali perubahan, belum memberikan gambaran yang utuh tentang sistem pemerintahan yang dianut. Di satu sisi, konstitusi hendak mengatakan bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial, tetapi di sisi yang lain konstitusi juga memuat unsur-unsur sistem pemerintahan parlementer. Sistem presidensial dan parlementer memiliki parameter-parameter tertentu, yang dapat dipakai untuk membedakan keduanya. Usaha untuk memurnikan sistem presidensial Indonesia memang telah dilakukan dengan memasukkan parameter-parameter terkait ke dalam konstitusi maupun peraturan perundang-undangan lainnya. Namun usaha purifikasi sistem presidensial ini kerap terbentur oleh kompetisi politik yang lebih mementingkan kepentingan partai atau kelompok masing-masing, ketimbang niat untuk melakukan pemurnian sistem itu sendiri.

Upaya purifikasi sistem presidensial memang bukan merupakan pekerjaan yang mudah, tetapi juga bukan persoalan yang

tidak mungkin dilakukan. Sehubungan dengan itu, perlu dilakukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif tentang apa dan di mana letak kesulitan dalam usaha purifikasi tersebut. Sebab pemurnian sistem presidensial bertautan dengan begitu banyak masalah dan masing-masing masalah begitu kompleks, sehingga persoalan ini dapat disebut mega-kompleks. Masalah-masalah yang terkait dengan sistem presidensial antara lain: lembaga kepresidenan dan hubungannya dengan lembaga-lembaga negara lainnya (MPR, DPR, DPD, MA, MK), sistem pemilu, sistem partai politik, tata kelola atau administrasi birokrasi, dan sebagainya. Setiap masalah tersebut, perlu dikaji ulang dan disusun kembali menjadi suatu sistem yang sistematis dan demokratis, tanpa melupakan hubungan satu dengan lainnya.

Tulisan ini membahas sistem presidensial model Indonesia dan perkembangannya hingga saat ini, usaha-usaha pemurnian, serta kaitannya dengan masalah-masalah di atas. Fokus artikel ini adalah purifikasi sistem presidensial tersebut dan masalah-masalah yang berkaitan dengan hal tersebut.

## **BENTUK NEGARA, BANGUNAN NEGARA, DAN BENTUK PEMERINTAHAN**

Pengertian bentuk negara, bangunan negara, dan bentuk pemerintahan sering dikacaukan satu sama lainnya, sehingga perlu dijelaskan kembali. Bentuk negara biasanya ditinjau berdasarkan siapa kepala negara dari negara yang bersangkutan. Jika

kepala negaranya adalah seorang Presiden maka negara itu adalah negara republik. Seorang Presiden dipilih setiap periode tertentu oleh rakyat atau badan pemilihan. Sedangkan jika kepala negaranya adalah Raja atau Ratu, maka negara tersebut adalah negara monarki atau kerajaan. Raja atau Ratu berkuasa secara turun temurun.

Bangunan negara adalah perbedaan berdasarkan pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah yang terdapat di daerah. Bangunan negara ini dibedakan atas tiga hal, yaitu Negara Kesatuan (*unitary state*), Negara Serikat atau Federasi (*federation state*), dan Serikat Negara-negara.<sup>1</sup> Negara kesatuan adalah negara yang memiliki satu otoritas pembuat undang-undang, yaitu Pemerintah Pusat. Kalaupun negara itu dibagi ke dalam daerah-daerah yang lebih kecil, maka daerah-daerah tersebut hanya melaksanakan atau menyesuaikan dengan undang-undang tersebut. Sedangkan Negara Serikat atau Federasi, Pemerintah Pusat mempunyai otoritas atau wewenang yang sama untuk membuat undang-undang dengan pemerintah-pemerintah di daerah atau yang biasa disebut pemerintah negara bagian. Perbedaannya terletak pada wilayah berlakunya, yaitu UU Pemerintah Pusat berlaku di seluruh negeri, sedangkan UU Pemerintah Negara Bagian, hanya berlaku di negara bagian yang bersangkutan. Sementara itu, Serikat Negara-negara adalah gabungan beberapa negara

---

<sup>1</sup> Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan Dan Pemilihan Umum Di Indonesia* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988), hal. 40-41.



berdaulat, tetapi masing-masing negara tetap berdaulat.

Bentuk pemerintahan adalah suatu sistem yang berlaku yang menentukan bagaimana hubungan antar alat perlengkapan negara yang diatur dalam konstitusinya. Itulah sebabnya bentuk pemerintahan ini sering disebut dengan sistem pemerintahan.<sup>2</sup> Bentuk pemerintahan atau sistem pemerintahan ini dibedakan atas dua hal, yaitu sistem Pemerintahan Presidensial dan sistem Parlementer.<sup>3</sup> Dalam sistem Pemerintahan Presidensial, yang menjadi kepala pemerintahan adalah Presiden (yang merangkap sebagai kepala negara) yang memiliki masa jabatan tetap sesuai dengan periodisasi jabatan Presiden di masing-masing negara. Presiden tidak bertanggungjawab kepada parlemen sehingga parlemen sesungguhnya tidak memiliki otoritas untuk menurunkan presiden dalam masa jabatannya. Sedangkan dalam sistem Parlementer, kepala pemerintahan adalah Perdana Menteri yang bertanggungjawab kepada parlemen. Oleh karena itu, kedudukan Perdana Menteri sangat tergantung pada parlemen, artinya sewaktu-waktu parlemen dapat menjatuhkan Perdana Menteri, sebaliknya Perdana Menteri diberi wewenang yang

setara yakni dapat membubarkan parlemen dan segera setelah pembubaran itu ia wajib mengadakan pemilihan umum.

Setidaknya terdapat tiga parameter yang dapat dipakai untuk membedakan apakah suatu negara menganut sistem pemerintahan Presidensial atau Parlementer, yakni:<sup>4</sup>

1. Pada sistem pemerintahan Parlementer, kepala pemerintahan biasanya dijabat oleh Perdana Menteri (ada juga yang menggunakan istilah kanselir seperti di Jerman) yang bergantung pada mosi atau kepercayaan parlemen dan dapat turun dari jabatannya, melalui mosi tidak percaya parlemen. Sedangkan dalam sistem pemerintahan Presidensial, kepala pemerintahan hampir selalu disebut presiden yang dipilih untuk masa jabatan yang ditentukan oleh UUD dan dalam keadaan normal tidak dapat dipaksa untuk mengundurkan diri oleh badan legislatif (meskipun terdapat kemungkinan untuk memecat seorang presiden dengan proses pendakwaan luar biasa).
2. Kepala pemerintahan dalam sistem Presidensial (presiden) dipilih oleh rakyat, baik secara langsung maupun melalui badan pemilihan,<sup>5</sup> sedangkan kepala pemerintahan dalam sistem

<sup>2</sup> *Ibid.*, hal 41-47.

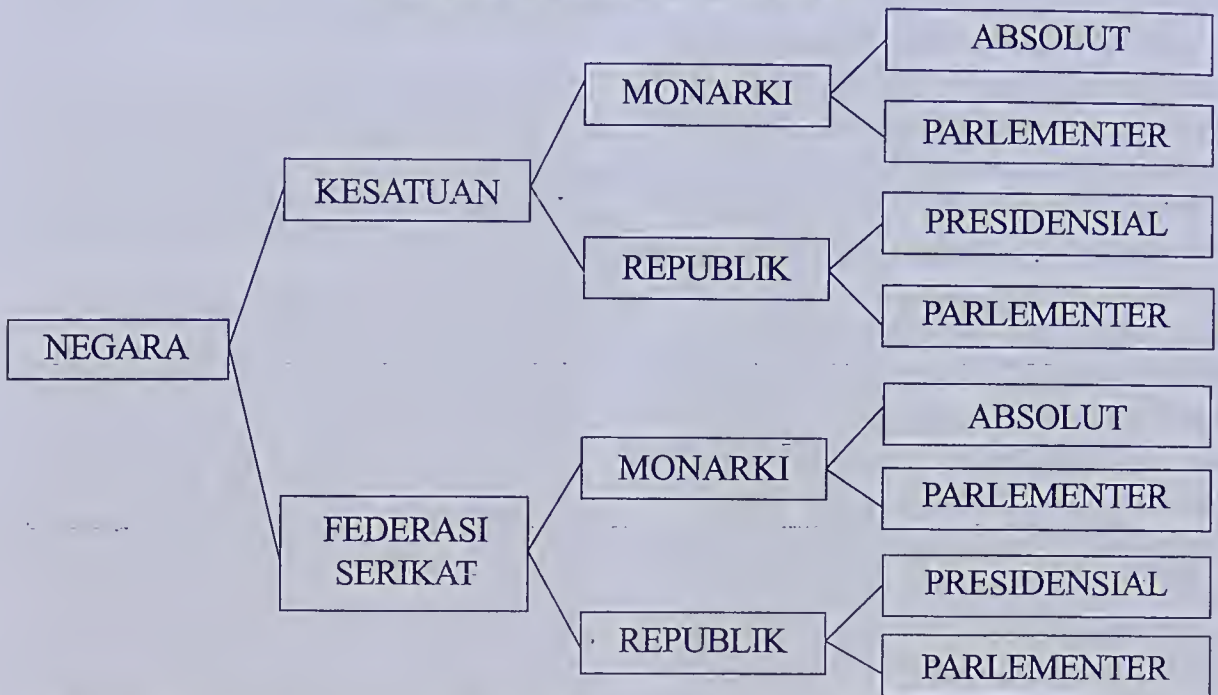
<sup>3</sup> Sebetulnya masih terdapat satu sistem pemerintahan lagi, yaitu sistem pemerintahan dengan pengawasan langsung oleh rakyat terhadap badan legislatif, namun dalam perkembangan ketatanegaraan sistem ini juga diterapkan dalam sistem presidensial maupun parlementer. Misalnya, salah satu dari sistem pengawasan langsung ini adalah pelaksanaan referendum.

<sup>4</sup> Arend Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial, atau Parliamentary versus presidential government*, Penyadur Ibrahim R. dkk. (Jakarta: PT.

RajaGrafindo Persada, 1995), hal. 4-6.

<sup>5</sup> Di Amerika Serikat, Presiden dipilih melalui apa yang disebut *electoral college*, yakni golongan orang-orang yang dipilih oleh para

### Bagan 1. BENTUK NEGARA/PEMERINTAHAN, DAN SISTEM PEMERINTAHAN.



Parlementer (perdana menteri) dipilih oleh parlemen.

3. Sistem Parlementer memiliki pemerintahan/eksekutif kolektif atau kolegal, sedangkan sistem Presidensial memiliki eksekutif non-kolegal (satu orang). Berdasarkan hal di atas, maka negara-negara di dunia dapat dikelompokkan sebagai berikut (lihat Bagan 1):

1. Negara Kesatuan:
  - a. Negara kesatuan yang berbentuk Republik dengan sistem Presidensial. Contoh: Indonesia, Filipina, Korea Selatan.
  - b. Negara kesatuan yang berbentuk Republik dengan sistem Parlemen-

ter. Contoh: Singapura, Iran, Pakistan, Israel, Vietnam.

- c. Negara kesatuan yang berbentuk Monarki absolut, artinya Raja menjadi kepala negara dan kepala pemerintahan sekaligus. Contoh: Arab Saudi, Yordania.
- d. Negara kesatuan yang berbentuk Monarki dengan sistem Parlementer. Contoh: Inggris, Muangthai.

#### 2. Negara Federasi/Serikat:

- a. Negara federasi yang berbentuk Republik dengan sistem Presidensial. Contoh: Amerika Serikat.
- b. Negara federasi yang berbentuk Republik dengan sistem Parlementer. Contoh: Jerman, India.
- c. Negara federasi yang berbentuk Monarki absolut. Contoh: Uni Emirat Arab.

pemilih untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden AS. Sedangkan di Indonesia, Presiden pernah dipilih oleh badan pemilihan yang disebut dengan MPR atau Majelis Permusyawaratan Rakyat.



- d. Negara federasi yang berbentuk Monarki dengan sistem Parlementer. Contoh: Malaysia.

Bagan di atas menunjukkan bahwa meski bentuk negaranya sama tetapi belum tentu memiliki sistem pemerintahan yang sama. Misalnya untuk negara yang berbentuk negara kesatuan, bentuk pemerintahannya dapat republik maupun monarki, dan sistem pemerintahannya dapat presidensial, parlementer, atau monarki absolut. Demikian pula bentuk negara federasi/serikat, bentuk pemerintahannya dapat berupa republik maupun monarki, dan sistem pemerintahannya dapat berupa presidensial, parlementer, atau monarki absolut. Meski masih ada dan tetap diterapkan di beberapa negara, baik dalam negara kesatuan maupun federasi, seperti di Arab Saudi dan Uni Emirat Arab, monarki absolut yang merupakan sistem pemerintahan paling kuno untuk sementara tidak dibicarakan di sini, karena kurang relevan dibahas dalam konteks pembangunan demokrasi. Oleh karena itu, fokus pembahasannya adalah sistem parlementer dan sistem presidensial.

Bagaimana bentuk suatu negara, siapa kepala negaranya, dan apa sistem pemerintahannya sangat tergantung dari sejarah negara itu sendiri. Dalam perjalanan sejarah itu, bentuk negara, bentuk pemerintahan, dan sistem pemerintahan suatu negara dapat berubah sesuai dengan kebutuhan atau situasi dan kondisi negara yang bersangkutan. Khusus mengenai sistem pemerintahan, meski banyak negara memiliki model yang sama, tetapi banyak

juga negara yang memiliki model tersendiri sesuai dengan kekhasan negara masing-masing. Kekhasan itulah yang menyebabkan munculnya sistem pemerintahan baru, yang menyimpang dari sistem yang lazim (murni), yakni sistem pemerintahan campuran (*mixed government system*).

Sistem pemerintahan campuran ini sangat tampak pada sistem pemerintahan Perancis, karena meski negara tersebut menganut sistem presidensial, artinya presiden adalah kepala negara dan kepala pemerintahan sekaligus, tetapi dalam menjalankan pemerintahan ia berbagi kekuasaan dengan perdana menteri. Bahkan negara yang dianggap menganut sistem presidensial yang paling murni seperti, Amerika Serikat pun dalam kenyataannya tidak menjalankan sistem presidensial secara konsekuen, karena presiden dapat di-*impeach* oleh Kongres. Lembaga *impeachment* ini biasanya terdapat dalam sistem parlementer, yakni suatu otoritas untuk memecat seorang kepala pemerintahan (perdana menteri). Jadi, jika lembaga *impeachment* ini diterapkan juga pada sistem presidensial, maka sistem tersebut menjadi sistem presidensial yang tidak murni pula.

## SISTEM PRESIDENSIAL INDONESIA

Studi tentang sistem pemerintahan di Indonesia tidak dapat hanya dilakukan melalui penelusuran hukum positif yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan belaka, melainkan harus pula melihat bagaimana sistem pemerintahan



itu dilakukan dalam praktek. Sebab, apa yang tertulis atau yang seharusnya (*das sein*) menurut peraturan perundang-undangan, belum tentu sama dengan praktek sehari-hari atau yang terjadi dalam kenyataan (*das sollen*). Bila hal tersebut dikaitkan dengan kesejarahan, maka sistem pemerintahan di Indonesia dapat dijelaskan sebagai berikut:

*Pertama*, sistem pemerintahan menurut UUD 1945 (sebelum Perubahan): Dalam perspektif teori, Montesquieu, melalui *Trias Politica*-nya tentang teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*), mengatakan bahwa kekuasaan negara dapat dibagi atas tiga, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.<sup>6</sup> Pada dasarnya konsep pemisahan kekuasaan ini cukup baik dan adil, di mana setiap organ negara mempunyai fungsi masing-masing secara jelas, dan di dalam menjalankan fungsinya, dapat melakukan kontrol satu sama lainnya.<sup>7</sup> Dalam UUD 1945 (sebelum Perubahan) terdapat DPR yang menjalan-

kan kekuasaan legislatif (bersama Presiden), Presiden (eksekutif), dan Mahkamah Agung (yudikatif). Jika dilihat berdasarkan teori Montesquieu di atas, maka pembagian kekuasaan berdasarkan UUD 1945 sudah tidak cocok, karena kekuasaan legislatif berada di tangan Presiden dan DPR. Jadi terjadi semacam tumpang tindih kekuasaan antara Presiden dan DPR. Selain itu, masih terdapat suatu lembaga yang berada di atas semua lembaga negara lainnya, yakni MPR. Keberadaan MPR ini menjadikan sistem pemerintahan di Indonesia, tidak sesuai dengan teori yang ada. Apalagi MPR yang sering dijuluki sebagai lembaga penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia itu memiliki kekuasaan yang tidak terbatas (*omnipotent*), sehingga MPR dapat menjadi lembaga diktator, karena tidak ada suatu lembaga lain yang dapat mengimbangi kekuasaannya sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

Meski struktur pemerintahan tidak begitu jelas, UUD 1945 agaknya hendak menganut sistem presidensial, yang ditandai oleh beberapa hal: (1) Presiden adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan; (2) Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR dan DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden; (3) Presiden dipilih melalui badan pemilihan, yakni MPR. Persoalannya adalah Presiden bertanggungjawab kepada MPR dan ketika MPR menolak pertanggungjawaban Presiden maka MPR dapat memberhentikan Presiden dari jabatannya. Ketentuan ini mirip dengan parameter dalam sistem pemerintahan parlementer, yakni parlemen dapat menjatuhkan Perdana Menteri. Masalah-

<sup>6</sup> Charles De Montesquieu, "The Spirit of Laws", atau "Jiwa Undang-undang", dalam Mochtar Lubis (Penyunting), *Demokrasi Klasik dan Modern*, Terjemahan Hermoyo (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1994), hal. 84-85.

<sup>7</sup> Dalam doktrin pemisahan kekuasaan klasik, terdapat 5 (lima) prinsip yang dianggap mendasari pemerintahan yang adil, yaitu: (1) pemisahan tiga cabang kekuasaan yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif merupakan unsur yang esensial dalam rangka mengembangkan dan memelihara kebebasan politik; (2) masing-masing organ negara tersebut mempunyai fungsi tersendiri; (3) masing-masing organ tidak mencampuri fungsi-fungsi organ negara yang lain; (4) personalia masing-masing organ negara terpisah dan tidak boleh dirangkap; (5) dalam menjalankan



nya adalah apakah MPR dapat disebut parlemen? Kerancuan ini kemudian memunculkan berbagai istilah, bagi sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia, seperti sistem presidensial campuran atau *quasi* presidensial, atau sistem MPR.

Namun dalam masa transisi, yaitu dari masa penjajahan ke kemerdekaan, belum semua lembaga negara sebagaimana diamanatkan UUD 1945 terbentuk, sehingga kekuasaan Presiden sangat kuat atau bahkan mutlak. Sebab berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945, untuk sementara fungsi MPR, DPR, dan DPA dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional. Dengan demikian, dalam kurun waktu tiga bulan (Agustus-Oktober 1945), UUD 1945 mendudukan Presiden sebagai diktator, atau apa yang kemudian dikenal dengan istilah diktator konstitusional.<sup>8</sup> DPR yang berfungsi mengawasi pekerjaan Presiden dan MPR yang berhak meminta pertanggungjawaban Presiden, semuanya berada dalam kekuasaan Presiden.

Menyadari kekuasaan Presiden yang demikian kuatnya, maka dikeluarkan

---

fungsinya, setiap organ negara bersifat saling mengawasi. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah Dan Parlemen Dalam Sejarah* (Jakarta: UI-Press, 1996), Catatan Kaki No. 98, hal. 60.

<sup>8</sup> Bandingkan dengan Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 1999) dan T.A. Legowo dkk. (Penyunting), *Pemilihan Presiden Secara Langsung 2004: Dokumentasi, Analisis dan Kritik* (Jakarta: Kementerian Ristek & Departemen Politik dan Perubahan Sosial CSIS, 2004), hal. 18-20.

Maklumat Wakil Presiden Nomor X pada tanggal 16 Oktober 1945 yang menetapkan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) sebagai pengganti MPR. Dengan demikian, KNIP dapat mengontrol sekaligus meminta pertanggungjawaban terhadap Presiden. Dalam perkembangan ketatanegaraan selanjutnya, melalui Pengumuman Badan Pekerja (BP) KNIP Nomor 5 tanggal 11 November 1945, BP-KNIP mengusulkan kepada Presiden agar presidensiil stelsel diganti dengan stelsel kabinet yang bertanggungjawab, di mana para menteri bertanggungjawab kepada BP-KNIP.<sup>9</sup> Keadaan ini mengejutkan para ahli ketatanegaraan, karena UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial, tetapi dalam praktek diterapkan sistem parlementer. Hal itu dijalankan dalam kurun waktu Oktober 1945 hingga 1949 (saat berlakunya Konstitusi RIS).

*Kedua*, sistem pemerintahan menurut Konstitusi RIS. Sebagai konsekuensi diterimanya hasil Konferensi Meja Bundar (KMB), diadakan perubahan bentuk negara kesatuan RI menjadi Negara Serikat. Perubahan ini dituangkan dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS). Konstitusi ini tidak secara jelas menggambarkan sistem pemerintahan yang dianut, apakah sistem presidensial atau parlementer. Terdapat fenomena menarik dalam Konstitusi RIS ini, di mana terdapat istilah Pemerintah dan Kabinet. Pemerintah adalah

---

<sup>9</sup> Sudarisman Purwokusumo, *Tafsir Undang-Undang Dasar* (Yogyakarta: Kementerian Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan Republik Indonesia, 1950), hal.20-30.



Presiden dan Menteri-menteri,<sup>10</sup> sedangkan Kabinet adalah Dewan Menteri yang diketuai Perdana Menteri.<sup>11</sup> Padahal baik dalam sistem pemerintahan presidensial maupun parlementer, pemerintah itu sama dengan kabinet. Kalau dalam sistem pemerintahan presidensial, pemerintah atau kabinet diketuai oleh Presiden, sedangkan dalam sistem pemerintahan parlementer, pemerintah atau kabinet diketuai oleh Perdana Menteri.

Ketentuan yang juga menarik adalah bahwa meski Presiden merupakan bagian dari pemerintah, tetapi Presiden ditegaskan sebagai Kepala Negara<sup>12</sup> dan tidak dapat diganggu-gugat.<sup>13</sup> Selain itu, tidak terdapat ketentuan yang mengatakan bahwa Presiden itu juga sebagai kepala eksekutif. Meski kabinet dibentuk oleh Presiden,<sup>14</sup> tetapi yang memimpin kabinet adalah Perdana Menteri. Ketentuan-

<sup>10</sup> Pasal 68 Konstitusi RIS.

<sup>11</sup> Pasal 74 ayat (2) dan Pasal 76 ayat (1) Konstitusi RIS.

<sup>12</sup> Pasal 69 ayat (1) Konstitusi RIS.

<sup>13</sup> Pasal 118 ayat (1) Konstitusi RIS.

<sup>14</sup> Mengenai pembentukan kabinet diatur dalam Pasal 74 Konstitusi RIS yang antara lain menyebutkan: (1) Presiden sepakat dengan orang-orang yang dikuasakan oleh daerah-daerah bagian sebagai tersebut dalam Pasal 69, menunjuk 3 pembentuk Kabinet; (2) Sesuai dengan anjuran ketiga pembentuk Kabinet itu, Presiden mengangkat seorang daripadanya menjadi Perdana Menteri dan mengangkat Menteri-menteri yang lain; (3) sesuai dengan anjuran ketiga pembentuk itu juga, Presiden menetapkan siapa-siapa dari Menteri-menteri itu diwajibkan memimpin Departemen-departemen masing-masing. Boleh pula diangkat Menteri-menteri yang tidak memangku sesuatu Departemen.

ketentuan ini mengindikasikan bahwa Presiden hanya sebagai kepala negara dan kedudukannya sangat kuat sebagaimana layaknya seorang presiden dalam sistem pemerintahan parlementer. Sebab, kedudukan Presiden tidak tergantung dari kedudukan pemerintah atau kabinet, artinya apabila pemerintah atau kabinet jatuh maka Presiden tetap pada kedudukannya. Demikian pula tentang pertanggungjawaban tidak jelas, karena Konstitusi RIS hanya menyebutkan bahwa Menteri-menteri bertanggungjawab atas seluruh kebijakan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri dalam hal itu.<sup>15</sup> Ke mana pertanggungjawaban itu ditujukan tidak dijelaskan.

Satu lagi pasal yang menarik adalah ketentuan yang mengatakan bahwa DPR tidak dapat memaksa Kabinet atau masing-masing Menteri meletakkan jabatannya.<sup>16</sup> Ketentuan seperti ini biasanya terdapat dalam sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan yang dianut oleh Konstitusi RIS, semakin tidak jelas karena kabinet pada masa ini dipimpin oleh Perdana Menteri Moh. Hatta, yang sekaligus menjabat sebagai Wakil Presiden. Perlu diingat pula bahwa di dalam negara RIS terdapat salah satu negara bagian yang disebut Republik Indonesia yang tetap menggunakan UUD 1945. Oleh karena itu, sesungguhnya berlakunya UUD 1945 untuk pertama kali baru berakhir bersama-

<sup>15</sup> Pasal 118 ayat (2) Konstitusi RIS.

<sup>16</sup> Pasal 122 Konstitusi RIS.



sama berakhirnya Konstitusi RIS, yakni ketika UUDS 1950 resmi diberlakukan.<sup>17</sup>

*Ketiga*, sistem pemerintahan menurut UUDS 1950. Sebagaimana diketahui bahwa UUDS 1950 merupakan Konstitusi RIS yang telah mengalami beberapa perubahan, maka sistem pemerintahan yang dianut juga tidak berbeda. Terdapat satu perbedaan hakiki dengan Konstitusi RIS, yakni UUDS 1950, memberikan wewenang kepada Presiden untuk membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>18</sup> Tambahan ketentuan ini tetap tidak memberi kejelasan tentang sistem pemerintahan yang dianut, karena hanya memberikan wewenang lebih pada salah satu pihak yakni Presiden, tanpa diimbangi pemberian wewenang yang setara kepada parlemen, misalnya parlemen dapat menjatuhkan pemerintah, sesuai dengan prinsip-prinsip *checks and balances*. Namun di dalam praktik, penyelenggaraan negara yang dilaksanakan adalah sistem pemerintahan parlementer.

*Keempat*, sistem pemerintahan setelah berlakunya kembali UUD 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dekrit Presiden ini mengembalikan sistem pemerintahan, ketika berlakunya UUD 1945 untuk pertama kalinya, yakni sistem presidensial tetapi memiliki nuansa

berbeda dalam praktek. Dahulu yang menjalankan fungsi MPR adalah KNIP, sedangkan pada periode ini fungsi MPR dijalankan oleh MPRS (Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara) yang dibentuk Presiden Soekarno melalui Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959. Penetapan Presiden ini justru menjadi masalah baru dalam sistem ketatanegaraan, karena UUD 1945 yang diberlakukan kembali berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, tidak mengenal peraturan perundang-undangan yang bernama Penetapan Presiden. Pembentukan MPRS dan DPAS memang juga merupakan amanat Dekrit Presiden 5 Juli 1959, tetapi seharusnya pembentukan itu mengacu kepada UUD 1945. MPR terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.<sup>19</sup> Pembentukan MPR(S) secara sepihak oleh Presiden membawa implikasi yang luas, karena lazimnya suatu lembaga yang dibentuk bertanggung-jawab kepada lembaga yang membentuknya. MPR yang seharusnya memilih dan meminta pertanggungjawaban Presiden, justru dibentuk oleh Presiden dan seolah-olah harus bertanggungjawab kepada Presiden. Selain itu, para pimpinan MPRS, DPR, dan DPAS diberi kedudukan setingkat menteri. Akibatnya, sistem presidensial yang secara formal seharusnya berlaku, tetapi dalam periode ini (5 Juli 1959 sampai dengan 1966) praktis terjadi pemerintahan diktator oleh Presiden. Lembaga-lembaga

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*

(Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal. 37.

<sup>18</sup> Pasal 84 UUDS 1950.

<sup>19</sup> Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 (Sebelum Perubahan).



negara yang seharusnya mengontrol dan meminta pertanggungjawaban kepada Presiden justru berada di bawah dan tunduk kepada Presiden.

Dalam perkembangan selanjutnya, yakni era Orde Baru, sistem pemerintahan mulai ditata sesuai dengan UUD 1945. Pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dilakukan setiap lima tahun sekali, demikian juga dengan pembentukan MPR sudah dilakukan dengan undang-undang, dan semua mekanisme sistem pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. Artinya, DPR telah melakukan fungsinya, selain menjadi badan legislatif juga telah melakukan fungsi kontrol dan *budgeting*. MPR sesuai dengan fungsinya telah memilih dan mengangkat, serta mendengarkan pertanggungjawaban Presiden. Pertanyaannya adalah, mengapa pemerintahan di era Orde Baru menjadi otoritarian, meski pemerintah telah menerapkan sistem pemerintahan menurut UUD 1945?

Terdapat beberapa alasan. *Pertama*, seperti telah dijelaskan di muka bahwa UUD 1945 memang mengkondisikan atau mengkontruksikan seorang Presiden menjadi seorang diktator dan secara otomatis pemerintahannya otoriter.<sup>20</sup> Kelemahan UUD 1945 inilah yang menjadi salah satu

faktor pendorong munculnya pemikiran untuk melakukan perubahan terhadapnya. *Kedua*, instrumen yang dipergunakan untuk menjalankan perintah konstitusi, seperti undang-undang (UU), peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu), peraturan pemerintah (PP), Keputusan Presiden, dan lain-lainnya juga lebih didominasi oleh kepentingan penguasa (melalui partai dan wakil-wakilnya di DPR) di samping acuannya adalah konstitusi yang juga memungkinkan munculnya diktator. *Ketiga*, pengekangan hak-hak pribadi rakyat oleh penguasa melalui birokrasi dan alat keamanan, yakni militer, polisi, dan intelijen.<sup>21</sup>

Dengan tidak mengurangi arti penting dari faktor pertama dan ketiga, faktor yang kedua merupakan alat yang paling jitu bagi Presiden, untuk mengendalikan semua lembaga negara lainnya. Melalui undang-undang<sup>22</sup> misalnya, Presiden dapat mengendalikan dan mengontrol seluruh proses dan mekanisme pengangkatan para ang-

---

di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*). Berdasarkan penjelasan ini, jika MPR "tidak bekerja" maka kedudukan Presiden adalah yang tertinggi, melebihi lembaga tinggi Negara lainnya seperti DPR dan MA.

<sup>21</sup> Untuk hal yang ketiga ini, dapat dilihat misalnya dalam Buku Seri Pendidikan Politik No.1, *Partai dan Kita: Petunjuk Praktis Memahami Partai Politik* (Jakarta: IPCOS dan FES, 2001), hal. 8.

<sup>22</sup> Menurut Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 (Sebelum Perubahan) menyatakan: "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat."

---

<sup>20</sup> Penjelasan UUD 1945 bagian Sistem Pemerintahan Negara angka IV menyatakan bahwa Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi di bawah Majelis.

Di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah



gota lembaga negara (seperti MPR, DPR, MA, DPA, dan Wakil Presiden), intervensi terhadap partai politik, serta organisasi kemasyarakatan (Ormas) dan lembaga non-pemerintah (NGO). Keanggotaan MPR dan DPR serta pemberhentian anggota MPR dan DPR diresmikan dengan Keputusan Presiden.<sup>23</sup> Hal itu berarti bahwa pengangkatan dan pemberhentian seseorang menjadi anggota MPR dan DPR, pasti dan harus melalui tangan Presiden. Ini berarti Presiden dapat menerima atau menolak suatu pengangkatan dan pemberhentian tersebut. Di sinilah muncul penilaian subyektif dari Presiden, bahwa orang yang tidak disukai atau yang menentang pemerintahannya, dimasukkan dalam *black list*. Oleh karena itu, banyak politikus yang bermutu tidak lolos menjadi anggota MPR dan DPR, atau segera diberhentikan setelah menjadi anggota MPR dan DPR, hanya karena tidak sepaham dengan Presiden. Intervensi terhadap proses dan mekanisme *recruitment* anggota MPR dan DPR memunculkan kader-kader yang “membebek” terhadap pemerintah dan memilih mencari “keselamatan hidup” ketimbang idealisme (membela kepentingan rakyat).

Masih banyak cara-cara legal yang dipergunakan oleh Presiden Orde Baru

untuk mempertahankan kekuasaannya. Misalnya, anggota MPR dan DPR yang direkrut berdasarkan pengangkatan juga ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Penyederhanaan partai juga merupakan intervensi Presiden terhadap partai-partai, karena partai-partai yang ada harus berfusi ke salah satu partai yang diakui, yakni Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Golongan Karya (Golkar), dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Penyederhanaan partai ini lebih memudahkan lagi Presiden melakukan kontrol, bahkan melalui cara-cara di luar undang-undang. Misalnya, ketika H.J. Naro ingin mencalonkan diri sebagai Wakil Presiden untuk menandingi Sudharmono, kedudukannya sebagai Ketua Umum PPP terus digoyang dan akhirnya digantikan oleh H. Ismail Hasan Meta-reum.<sup>24</sup> Tujuan akhir dari semua itu adalah memuluskan jalan Presiden untuk terus berkuasa. Pemilu memang dilakukan secara periodik (lima tahun sekali) tetapi orang yang menjadi Presiden tetap sama selama tujuh kali berturut-turut, meski ia terpaksa diturunkan oleh rakyat, ketika

<sup>23</sup> Periksa Pasal 2 ayat (3), Pasal 5, Pasal 11 ayat (3), dan Pasal 13 ayat (4) Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sebagaimana telah diubah Pertama Dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1975, Kedua Dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1980, dan Ketiga Dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1985.

<sup>24</sup> Hal yang sama juga dialami oleh Soerjadi dalam Kongres Medan pada bulan Juli 1993 yang berakhir ricuh. Meski yang dijadikan alasan untuk menggoyang kedudukan Soerjadi adalah ketentuan anggaran dasar partai dan tata tertib kongres, tetapi sesungguhnya Soerjadi dan PDI-nya dianggap sebagai ancaman dalam Pemilu di samping usulnya agar calon Presiden dan Wakil Presiden tidak tunggal. Lihat M. Djadjiono, “Economic Growth and the Performance of Political Parties”, dalam Richard W. Baker dkk (Editors), *Indonesia: The Challenge of Change* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1999), hal. 116-118.



baru dua bulan berkuasa pada periode terakhir kekuasaannya.

Berdasarkan uraian di atas, maka sejauh ini bangsa Indonesia belum pernah memiliki sistem pemerintahan yang jelas dan benar-benar menerapkan prinsip *checks and balances*. Kedudukan Presiden Republik Indonesia sangat kuat, artinya Presiden memiliki kekuasaan yang sedemikian besar sehingga dapat mengendalikan hampir seluruh lembaga negara lainnya. Kedudukan Presiden menjadi sangat sentral, di mana semua lembaga negara tergantung padanya, akibatnya tidak ada suatu lembaga yang dapat menjalankan fungsi kontrol, sebagaimana suatu negara demokratis, apalagi untuk menggeser Presiden. Akibatnya, proses *recruitment* berdasarkan kapabilitas sulit berjalan, sebaliknya korupsi, kolusi, dan nepotisme tumbuh subur. Akhirnya, negara menjadi sangat terpuruk, baik dari segi demokrasi, *good governance*, ekonomi, sosial budaya, serta pertahanan dan keamanan (hankam).

## LANGKAH-LANGKAH PEMURNIAN

Bangsa Indonesia menyadari adanya berbagai kekurangan dan kegagalan dalam konstitusinya, yakni UUD 1945, khususnya tentang sistem pemerintahannya. Selain seluruh jalan menuju perbaikan terhadap UUD 1945 telah ditutup sedemikian rupa oleh penguasa, baik jalur konstitusional maupun legal, juga karena sebagian besar masyarakat telah "dininabobokkan" dengan kenyamanan kesejahteraan, khususnya ekonomi meski bersifat sementara dan semu. Kebuntuan tersebut,

mencair setelah terjadi penolakan rakyat terhadap pemerintahan Presiden Soeharto pada Mei 1998 melalui "the people's power" yang berakhir dengan tumbangnya Orde Baru setelah berkuasa selama 32 tahun. Reformasi pun dimulai, baik melalui penataan pelaksanaan pemilu, partai politik, serta susunan dan kedudukan (susduk) MPR, DPR, dan DPRD, maupun reformasi yang lebih mendasar yakni reformasi konstitusi.

Langkah pertama MPR hasil Pemilu 1999 dalam rangka pemurnian sistem presidensial adalah melakukan perubahan terhadap posisi kekuasaan, membuat undang-undang dan pembatasan masa jabatan Presiden. Kekuasaan membuat undang-undang yang semula diberikan kepada Presiden, kini diamanatkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).<sup>25</sup> Usaha ini dimaksudkan untuk menyesuaikan dengan teori pemisahan kekuasaan yang memberikan kewenangan membentuk undang-undang kepada badan legislatif (DPR), meski suatu undang-undang baru dapat disahkan, setelah mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.<sup>26</sup> Pengalihan kekuasaan membuat undang-undang kepada DPR ini ternyata tidak serta merta membuat persoalan ini selesai, tetapi

<sup>25</sup> Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 (Setelah Perubahan) yang menyatakan: "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang."

<sup>26</sup> Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 (Setelah Perubahan) yang mengatur: "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama."



justru memunculkan masalah baru yakni apakah memang benar DPR itu badan legislatif seperti yang diajarkan teori Trias Politica? Sebab menurut UUD 1945, selain DPR masih terdapat Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diberikan hak untuk mengajukan, ikut membahas, dan memberikan pertimbangan-pertimbangan terhadap RUU tertentu.<sup>27</sup> Kepincangan antara DPR dan DPD pun masih memerlukan kajian lebih lanjut agar keduanya benar-benar disebut badan legislatif, baik mengenai wewenangnya maupun jumlah keanggotaan.<sup>28</sup>

Pembatasan masa jabatan Presiden hanya 2 (dua) periode atau masa jabatan juga merupakan langkah strategis.<sup>29</sup> Selain mencegah berkuasanya seseorang terlalu lama yang mengarah kepada "penumpukan kekuasaan" yang pada gilirannya menjadi seorang tirani, juga untuk menghidupkan demokrasi, di mana siklus kepemimpinan dan kaderisasi dapat berjalan dengan baik. Berdasarkan ketentuan ini, bukan hanya masa jabatan Presiden yang dibatasi tetapi juga masa jabatan Wakil Presiden. Meski di masa Orde Baru

belum pernah ada orang yang menjadi Wakil Presiden selama dua periode, tetapi ketentuan ini merupakan ke depan yang baik dan antisipatif.

Langkah kedua yang merupakan usaha pemurnian terhadap sistem pemerintahan presidensial adalah melarang Presiden membekukan dan/atau membubarkan DPR,<sup>30</sup> serta memperbaharui tata cara *impeachment* terhadap Presiden. Pelarangan bagi Presiden untuk membekukan dan/atau membubarkan DPR merupakan salah satu parameter dari sistem pemerintahan presidensial. Sayangnya, hal itu tidak diimbangi oleh penghapusan *impeachment* oleh DPR melalui MPR<sup>31</sup> karena *impeachment* semacam ini begitu sarat dengan muatan politis. Oleh karena itu, selain karena tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden, atau habis masa jabatannya, atau meninggal dunia, Presiden harus berhenti dari jabatannya karena telah terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum

<sup>27</sup> Pasal 22D ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945 (Setelah Perubahan).

<sup>28</sup> Menurut Pasal 22C ayat (2) UUD 1945 (Setelah Perubahan) mengatakan: "Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat."

<sup>29</sup> Pasal 7 UUD 1945 (Setelah Perubahan) menyatakan: "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan."

<sup>30</sup> Pasal 7C UUD 1945 (Setelah Perubahan).

<sup>31</sup> Pasal 7A UUD 1945 (Setelah Perubahan) menyebutkan: "Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden."



mengikat. Bila *impeachment* dilakukan dengan cara seperti sekarang, yakni melalui MPR maka di sini dapat muncul persoalan baru, karena MPR dapat membuat keputusan yang tidak sesuai dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Meski telah diperbaharui dan relatif lebih baik dari sistem yang lama, *impeachment* oleh DPR melalui MPR, tetap tidak sesuai dengan parameter sistem pemerintahan presidensial yang menganut masa jabatan penuh (*fix term in office*).

Langkah ketiga adalah, memperbaharui (eksistensi) MPR. Menurut rumusan baru, kedudukan MPR tidak lebih dari lembaga tinggi negara biasa, bukan lagi lembaga tertinggi negara yang menjalankan kedaulatan rakyat karena kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.<sup>32</sup> Posisinya yang tidak jelas dalam struktur pemerintahan negara sangat membingungkan, karena meskipun terdiri dari DPR dan DPD, dapatkah MPR dikatakan berada di atas kedua lembaga negara itu? Begitu juga dengan wewenang yang diberikan kepadanya, seperti mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya.<sup>33</sup>

Mengubah dan menetapkan UUD dapat diserahkan kepada sidang gabungan (*joint session*) DPR dan DPD. Melantik

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dilakukan oleh Pimpinan Mahkamah Agung, sedangkan wewenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya tidak relevan (seperti telah dijelaskan di atas). Mencermati rumusan kedudukan dan wewenang baru dari MPR, walaupun MPR tidak ada sesungguhnya tidak berarti apa-apa. Setelah MPR tidak ada lagi, usaha lain yang harus dilakukan adalah menyempurnakan kedudukan dan fungsi DPR dan DPD agar benar-benar menjadi lembaga legislatif atau parlemen dua kamar.

Langkah keempat adalah pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Memang salah satu parameter sistem presidensial mensyaratkan bahwa Presiden dipilih secara periodik oleh rakyat secara langsung atau melalui badan perwakilan. Namun pemilihan Presiden melalui badan perwakilan, sebagaimana ditentukan oleh UUD 1945 (Sebelum Perubahan) ternyata menimbulkan persoalan, yakni terjadinya ketidaksesuaian antara pilihan rakyat dan badan perwakilan yang mewakilinya. Pilihan untuk melakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung<sup>34</sup> berdasarkan UUD 1945 (Setelah Perubahan) merupakan langkah strategis yakni mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat. Hanya saja, langkah yang diambil ini kurang sempurna karena dalam kondisi tertentu, kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil

<sup>32</sup> Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (Setelah Perubahan).

<sup>33</sup> Pasal 3 ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945 (Setelah Perubahan).

<sup>34</sup> Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 (Setelah Perubahan) menyatakan: "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat."



Presiden masih diserahkan kepada MPR. Misalnya ketika terjadi kekosongan Wakil Presiden atau Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya, dalam masa jabatannya secara bersamaan.<sup>35</sup> Untuk pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam kondisi apapun seyogyanya tetap dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Selain dalam tataran konstitusi, langkah-langkah strategis serupa hendaknya dilakukan dalam tataran undang-undang dan peraturan perundang-undangan lain agar sistem presidensial semakin mendekati kenyataan yang sebenarnya. Misalnya, bagaimana seharusnya partai politik diatur sehingga partai dapat melakukan fungsinya sebagaimana layaknya sebuah partai. Demikian juga dengan sistem pemilu, yang dapat menghasilkan DPR, DPD, serta Presiden dan Wakil Presiden yang kuat. Pemilu 2004 dapat dijadikan cermin bahwa betapa Presiden terpilih merasa kecil hati ketika menghadapi legislatif, hanya karena perolehan kursi partai yang mengusungnya tidak lebih dari 10,36%. Kecilnya perolehan kursi tersebut mendorong Presiden untuk mengakomodasi orang-orang partai-partai dalam kabinet, agar ia mendapat dukungan yang cukup dari parlemen. Padahal dalam sistem presidensial, seorang Presiden dengan hak prerogatifnya seharusnya membentuk *zaken kabinet* (pengangkatan menteri-menteri berdasarkan keahlian) tanpa perlu memperhatikan komposisi partai dalam kabinet.

<sup>35</sup> Pasal 8 ayat (2) dan (3) UUD 1945 (Setelah Perubahan).

## PENUTUP

Usaha-usaha untuk memurnikan (purifikasi) sistem presidensial di Indonesia telah dilakukan, baik dalam tataran konstitusi maupun peraturan perundang-undangan yang lain. Namun usaha-usaha tersebut masih mengalami berbagai kendala sehingga sistem presidensial yang diharapkan belum dapat diwujudkan hingga kini. Kunci utama dari terhambatnya proses purifikasi sistem presidensial terletak pada badan atau lembaga pembuat peraturan perundang-undangan itu sendiri. MPR misalnya, lembaga yang mempunyai otoritas mengubah dan menetapkan UUD ternyata tidak mempunyai *wisdom* atau kebijaksanaan untuk secara *legowo* memutuskan bahwa dirinya (MPR) tidak diperlukan lagi. Mempertahankan eksistensi ternyata hanya membuat struktur ketatanegaraan menjadi tidak jelas, termasuk sistem pemerintahan.

DPR dan Presiden sebagai lembaga pembuat undang-undang juga masih terikat oleh kalkulasi-kalkulasi politik jangka pendek dan sempit. Misalnya tentang persyaratan untuk menjadi Presiden, mereka lebih memperjuangkan agar calon mereka dapat lolos meski bermasalah, ketimbang secara sungguh-sungguh mencari figur calon Presiden yang kapabel dan akseptabel. Kemudian undang-undang pemilu yang menjadi dasar dari sistem pemilu juga perlu mendapat perhatian serius, agar menghasilkan wakil rakyat yang bermutu, dan bukan hanya wakil partai di DPR. Persoalan ini juga terkait dengan intern partai yang hingga

kini belum menjalankan prinsip-prinsip demokrasi (apalagi menjadi pendorong demokratisasi) sehingga tidak dapat menjalankan fungsinya dengan baik. Jadi lembaga pembuat undang-undang (DPR dan Presiden) harus mengubah citranya atau diubah orientasinya, menjadi pembuat undang-undang yang baik. Dalam kaitan ini juga perlu diperhatikan fungsi dan wewenang DPD agar menjadi bagian dari parlemen yang sesungguhnya.

## KEPUSTAKAAN

- Asshiddiqie, Jimly. 2004. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah*, Jakarta: UI-Press
- Buku Seri Pendidikan Politik No.1. 2001. *Partai dan Kita: Petunjuk Praktis Memahami Partai Politik*, Jakarta: IPCOS dan FES.
- Djadijono, M. 1999. "Economic Growth and the Performance of Political Parties", dalam Richard W. Baker dkk (Editors), *Indonesia: The Challenge of Change*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Gaffar, Afan. 1999. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Legowo, T.A. dkk. (Penyunting). 2004. *Pemilihan Presiden Secara Langsung 2004: Dokumentasi, Analisis dan Kritik*, Jakarta: Kementerian Ristek & Departemen Politik dan Perubahan Sosial CSIS.
- Lijphart, Arend. 1995. *Sistem Pemerintahan Parlemen dan Presidensial, atau Parliamentary versus presidential government*, Penyadur Ibrahim R. dkk., Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Montesquieu, Charles De. 1994. "The Spirit of Laws", atau "Jiwa Undang-undang", dalam Mochtar Lubis (Penyunting), *Demokrasi Klasik dan Modern*, Terjemahan Hermoyo, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Purwokusumo, Sudarisman. 1950. *Tafsir Undang-Undang Dasar*, Yogyakarta: Kementerian Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan Republik Indonesia.
- Saragih, Bintan R. 1988. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama.



## Para Penulis

ALEXANDRA RETNO WULAN. Staf Peneliti pada Departemen Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.

ARIEF PRIYADI. Staf Peneliti pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.

CHRISTINE SUSANNA TJHIN. Staf Peneliti pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.

I MADE LEO WIRATMA. Staf Peneliti pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.

IMELDA MAIDIR. Staf Peneliti pada Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta

INDIRA HAPSARI. Staf Peneliti pada Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta

M. DJADIJONO. Staf Peneliti pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.

MEDELINA K. HENDYTIO. Staf Peneliti pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.

T.A. LEGOWO. Ketua Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.

## MEMBANGUN INDONESIA DARI DAERAH



Penyunting: *M. Djadijono, I Made Leo Wiratma, T.A. Legowo*  
Diterbitkan oleh: *Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta.*

Buku ini merupakan kompilasi berbagai pandangan peserta Seminar Milenium ke-5 yang diselenggarakan oleh CSIS pada November 2005 dengan tema "Membangun Indonesia dari Daerah". Pandangan-pandangan yang terangkum dalam buku ini mencerminkan bukan hanya persoalan-persoalan daerah, tetapi juga berbagai pemikiran untuk menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut dalam konteks desentralisasi dan otonomi daerah untuk masa depan Indonesia.

Buku yang memuat 47 tulisan ini dibagi menjadi lima bab. Bab I berisi pendahuluan yang ditulis oleh para penyunting, sedangkan Bab II yang terdiri dari

12 tulisan menyoroti masalah penguatan demokrasi dan *good governance* (tata-kelola yang baik) di daerah. Sebanyak 21 tulisan yang terangkum dalam Bab III membahas masalah-masalah desentralisasi dan otonomi daerah. Bab IV terdiri dari 14 tulisan yang difokuskan pada masalah pembangunan ekonomi daerah, yang selanjutnya diikuti oleh Bab V yang menyampaikan rangkuman masalah dan rekomendasi penyelesaian.

Buku ini disarankan bagi mereka yang berminat pada masalah desentralisasi dan otonomi daerah, termasuk pada upaya-upaya penyempurnaan kebijakan dalam kedua hal tersebut.

2006. Cet. ke-1, 342 hlm.; 25 cm, ISBN 979-8026-91-8, Rp 50.000,00

Ongkos kirim 20%, Luar Jawa minimum Rp 25.000,00

**Centre for Strategic and International Studies**

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Tel 386-5532, Fax 380-9641, 384-7517